UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

LE SERVICE
DES
ENFANTS ASSISTÉS
EN FRANCE

THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques et économiques)

PAR

Bertrand GROUILLE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

MONTPELLIER
IMPRIMERIE COOPÉRATIVE OUVRIÈRE
14, Avenue de Toulouse et Rue Dom-Vaissette
—
1911

LE SERVICE

DES ENFANTS ASSISTÉS

EN FRANCE

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

LE SERVICE

DES

ENFANTS ASSISTÉS

EN FRANCE

THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques et économiques)

ACAD. LANGUEDOC BIBL.

PAR

Bertrand GROUILLE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

MONTPELLIER

IMPRIMERIE COOPÉRATIVE OUVRIÈRE

14, Avenue de Toulouse et Rue Dom-Vaissette

—

1911

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.

GLAIZE, professeur honoraire.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Économie industrielles.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSE, professeur de Droit romain.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

PERREAU, professeur de Procédure civile.

MARGAT, professeur de Droit civil.

MOYE, professeur de Droit international public.

RIST, professeur d'Économie politique.

BARTHÉLEMY, professeur de Droit constitutionnel.

GIFFARD, professeur d'Histoire du Droit.

MORIN, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil approfondi.

BRIDREY, agrégé, chargé d'un cours de Droit romain.

NOGARO, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique.

ROCHETTE, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

MM. MOYE, *Président.*

CHAUSSE, } *Assesseurs.*
BARTHÉLEMY, }

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MES PARENTS

A MES MAITRES

A MES AMIS

B. GROUILLE.

LE SERVICE

DES

ENFANTS ASSISTÉS

EN FRANCE

INTRODUCTION

Droit à l'assistance et assistance obligatoire. Légitimité de l'assistance aux enfants.

Lorsque le duc de la Rochefoucauld-Liancourt (1) déclarait que « la législation bienfaisante doit des secours complets aux infortunés dont le malheur les réclame », et que la loi doit suivre, dès les premiers temps de leur jeunesse, les

---

(1) Ferdinand Dreyfus. — Un philanthrope d'autrefois.

enfants abandonnés, le célèbre philanthrope reconnaissait d'une façon tout à fait catégorique le droit du pauvre à l'assistance de l'Etat.

De par sa situation même, et antérieurement à toute législation, le pauvre aurait, contre l'Etat, une créance dont la misère lui donne le titre et au paiement de laquelle l'Etat ne saurait se dérober sans faillir.

Montesquieu avait déjà émis cette idée dans l'*Esprit des Lois :* « L'Etat, écrivait-il, doit à tous les citoyens une subsistance assurée », et ce fut la thèse chère à tous les hommes de la Révolution plus ou moins imbus des doctrines des philanthropes et des encyclopédistes. Ils ne manquèrent pas de l'affirmer toutes les fois qu'ils eurent à s'occuper des questions d'assistance ; ils la proclamèrent dans toutes les manifestations de leur activité législative.

L'Assemblée Constituante mit « au rang des devoirs les plus sacrés de la Nation, l'assistance des pauvres, dans tous les âges et dans toutes les circonstances de la vie ». Dans un rapport à l'Assemblée législative, Bernard, député de l'Yonne, écrivait : « Tout homme a droit à sa subsistance par le travail, s'il est valide, par des secours gratuits, s'il est hors d'état de travailler. » De même l'article 33 de la Déclaration des droits de l'homme, du 20 mai 1793, qualifiait les secours publics de « dette sacrée ». Enfin, au point de

vue plus spécial de l'enfance, la loi du 28 juin 1793 exprime la même opinion : « Les enfants seront tous à la charge de la nation, si leur père vient à mourir ou devient infirme de manière à ne pouvoir plus travailler. »

Nous verrons, dans un prochain chapitre, quels furent les résultats d'un système d'assistance basé sur cette théorie généreuse, et comment l'édifice grandiose de la Bienfaisance publique, que les hommes de la Révolution avaient rêvé, s'écroula dans la détresse financière, au milieu des difficultés de la politique intérieure et des préoccupations de la défense nationale.

Quoi qu'il en soit, le principe du droit à l'assistance ne nous paraît guère défendable en théorie. Il est généralement repoussé comme n'ayant pas de base philosophique. « Le droit que l'indigent n'a pas contre chacun de nous, il ne saurait l'avoir contre la collectivité que nous formons, contre l'Etat (1). » C'est en vain que l'on a essayé de faire intervenir des considérations juridiques pour étayer ce système. L'individu, a-t-on dit, a un droit sacré entre tous, le droit de vivre ; l'Etat doit intervenir pour lui assurer l'exis-

(1) Berthélemy. — Introduction au Traité d'assistance publique de MM. Derouin, Gory et Worns. Paris, Larose, 1900.

tence. Mais l'Etat n'est-il pas allé jusqu'au bout de ses obligations quand il a assuré le respect de l'exercice de ce droit? M. Bourgeois, lui, fait découler le droit à l'assistance d'un quasi-contrat qui aurait son origine dans la solidarité des citoyens d'une même nation. La solidarité n'est qu'un simple fait; elle ne peut engendrer un quasi-contrat, cette catégorie juridique supposant un acte de volonté. D'autres ont vu une base à l'assistance de l'Etat, dans l'idée de justice réparative : la misère est le produit du mauvais fonctionnement de la Société ; la Société est donc pécuniairement responsable envers les malheureux. Nous croyons que c'est généraliser à tort une cause seulement accidentelle de la misère; la misère est le plus souvent causée par l'infériorité intellectuelle ou morale des indigents. Pour nous, rien ne permet de conclure à une *dette* de l'Etat.

Les sociologues, en particulier Spencer, ont attaqué cette théorie au nom des idées de lutte pour la vie et de sélection naturelle. Par l'élimination des faibles, nous arriverons à une humanité supérieure. Secourir les faibles, c'est mettre un obstacle au progrès social, c'est prolonger la souffrance des malheureux, l'étendre aux enfants qui leur devront le jour, en un mot faire de la paupériculture.

On connaît, d'ailleurs, les nombreuses criti-

ques que, dès le début, les Économistes ont formulées avec beaucoup de vivacité contre les conséquences d'un pareil système. Au point de vue économique, c'est l'énervement de la production, l'individu se reposant sur l'Etat du soin d'assurer son existence. « Une garantie universelle contre le danger de mourir de faim amène un relâchement dans le travail et affaiblit les habitudes de prévoyance » (1). Au point de vue moral, c'est un affaissement de la moralité publique ; c'est l'abdication de toute dignité, car, une fois que le citoyen a goûté à l'assistance, il veut y goûter encore ; c'est l'oubli des devoirs les plus sacrés, l'individu rejetant sur l'Etat la charge de nourrir et d'élever sa famille. Au point de vue social, c'est l'armée du paupérisme chaque jour plus nombreuse, car la misère engendre la misère, c'est l'écrasement financier de l'Etat et son impuissance à défendre les institutions publiques contre les colères chaque jour plus menaçantes des indigents qu'il ne peut plus secourir.

Si l'on se garde de toute exagération, il faut bien reconnaître que ce tableau, pour sombre qu'il soit, renferme une part de vérité. Dans la pratique, néanmoins, les théoriciens de l'Ecole dure ne sont pas allés jusqu'aux dernières consé-

(1) Chalmers.

quences logiques de leurs doctrines, qui tendraient à proscrire la bienfaisance sous toutes ses formes. Leurs préférences sont, naturellement, pour la bienfaisance privée ; c'est d'un mauvais œil qu'ils voient l'ingérence de l'Etat dans cette matière de l'assistance.

Certes, nous ne sommes pas de ceux qui condamnent l'assistance privée ; nous pensons au contraire qu'elle est le complément indispensable de l'assistance publique et que l'on doit se garder de la décourager par une réglementation vexatoire. Assistance publique et bienfaisance privée ont toutes deux le même but, le soulagement des misères humaines ; il ne faut pas, par des considérations étrangères à ce but, en faire des concurrentes. Mais si l'assistance publique, nécessairement rigide, est moins bien adaptée pour la recherche des souffrances humaines que la bienfaisance privée, en revanche celle-ci est essentiellement irrégulière et fragmentaire. L'Etat, qui a le pouvoir de coercition et la disposition des fonds des contribuables, peut seul remédier à cette insuffisance.

Quoi qu'il en soit, ce que les libéraux se refusent vigoureusement à admettre, c'est que la mission bienfaisante de l'Etat, s'il est vrai que l'Etat ait une mission de bienfaisance, ait pour fondement une idée d'obligation. « Que l'Etat ait pour fonction de s'occuper de l'indigence, écrit

M. Leroy-Beaulieu, c'est un simple postulat qui substitue à un devoir personnel d'humanité une obligation légale, reposant sur la contrainte, sans qu'on établisse un lien entre ce devoir moral et cette obligation légale (1) ». La théorie libérale de l'intervention de l'Etat en matière d'assistance a été présentée par M. Thiers, dans un rapport à l'Assemblée Nationale de 1848 : « L'Etat, comme l'individu, disait-il, doit être bienfaisant, mais comme lui, il doit l'être par vertu, c'est-à-dire librement..... » Aux hommes de 1789 qui réclament l'assistance comme l'acquittement d'une dette légitime, les libéraux répondent : l'Etat accorde des secours parce qu'il est bienfaisant, et ceux qu'il assiste lui en doivent de la reconnaissance ; vous parlez de justice et il ne s'agit que de charité.

Pas plus que la notion de l'Etat débiteur, la conception de l'Etat vertueux ne peut nous satisfaire. L'assimilation nous paraît forcée de l'Etat à un individu. L'individu obéit dans tous les actes de sa vie à des sentiments essentiellement personnels et souvent passagers. Le grand ressort de l'activité de l'Etat doit être la préoccupation du bien général et durable de la collectivité. L'Etat, dit excellemment M. Barthélemy,

---

(1) L'Etat moderne et ses fonctions.

est le mandataire de la conscience publique (1). Au point de civilisation où nous sommes, la conscience publique ne pourrait supporter l'existence d'un certain degré de misère ; elle se rend compte du danger qu'il y aurait à n'y pas remédier. C'est pourquoi, par son corps législatif, l'Etat déclare que certaines catégories d'indigents auront le droit d'obtenir, dans des établissements désignés, tels secours en vue desquels l'établissement est pourvu de ressources déterminées. Ainsi la loi positive française a institué un service d'assistance obligatoire pour les enfants et pour les vieillards. C'est en somme aboutir aux mêmes résultats pratiques que visaient les partisans du droit à l'assistance. Mais la portée sociale de notre système est loin d'être aussi grave. C'est la loi seule qui donne accès au droit, non le malheur. La loi qui accorde un droit peut fixer des limites à ce droit, en subordonner l'exercice à certaines conditions, conditions et limites qui seront inspirées par le souci de l'utilité commune. La nécessité de cette intervention du législateur, voilà ce qui permet de distinguer très nettement l'assistance obligatoire de l'utopique droit à l'assistance, utopie

---

(1) Cours de doctorat : l'Assistance publique sous la 3e République.

généreuse sans doute mais qui n'en est pas moins une utopie.

Ces principes une fois posés, il est facile de légitimer l'assistance obligatoire aux enfants ; il suffit d'indiquer à quelles nécessités impérieuses correspond le service des Enfants assistés.

« Le paupérisme, a dit M. Berthélemy, est un phénomène naturel. C'est une infirmité de l'organisme social, comme la goutte est une infirmité du corps humain. On peut en combattre les causes ; on peut en arrêter le développement et en affaiblir l'intensité. L'hygiène peut ainsi réduire le nombre des goutteux et la thérapeutique peut atténuer leurs souffrances. » Cela revient à dire que deux méthodes peuvent être employées dans le traitement de la misère, cette maladie sociale, comme elles le sont dans les maladies du corps humain : la méthode préventive et la méthode curative, la seconde n'apparaissant que dans la mesure où la première a échoué, car mieux vaut prévenir le mal que le guérir. Or l'assistance aux enfants nous paraît réaliser le type le plus parfait de l'assistance préventive. Dans le dur combat qu'il s'agit de livrer contre le paupérisme, il est d'une sage tactique d'empêcher avant tout le recrutement de l'armée des misérables.

» Le premier facteur de la mendicité, le meil-

leur sergent recruteur de l'armée des misérables, c'est le vagabondage de l'enfant (1). » L'Etat enlève donc aux parents indignes les enfants qui, ne trouvant au foyer familial que de mauvais exemples ou de mauvais traitements, sont des vagabonds par destination ; il prend à sa charge les orphelins pauvres qui ne pourraient compter, pour subvenir aux besoins de l'existence, que sur l'aumône ; il élève, ou aide à élever, les enfants que, dès leur naissance, des parents coupables ou imprévoyants rejettent loin du sein de la famille, comme un fardeau trop lourd à supporter. Que l'on songe qu'au 31 décembre 1907 la nation étendait sa protection ou sa tutelle sur 306.372 enfants et que l'on essaie de mesurer l'utilité inappréciable de ce mode d'assistance.

Le service des enfants assistés place tous ces enfants, orphelins pauvres, enfants trouvés, abandonnés, moralement abandonnés, dans des conditions d'hygiène physique et morale capables d'en faire des citoyens robustes et laborieux. C'est en ce sens que l'on peut dire que l'assistance aux enfants est pour la société un « *placement* ».

---

(1) Barthélemy. — L'effort charitable de la 3me République. *Revue du droit public et de la science politique*, avril, mai, juin 1910.

« Parmi les œuvres de bienfaisance à rendement social, les œuvres qui s'adressent à l'enfance se rangent en première ligne (1). »

Arracher tous ces enfants à la misère, c'est non seulement diminuer le nombre des misérables, c'est aussi restreindre le nombre des criminels. « L'indigence est le bouillon de culture du crime. » De l'aumône implorée au vol, il n'y qu'un pas, que l'enfant aisément franchira avec l'âge. Il ne faut rien négliger pour faire obstacle à l'augmentation incessante de la criminalité des jeunes que le rapport de M. Félix Chautemps sur le budget du service pénitentiaire pour 1910 signale avec tristesse : « Le nombre et l'audace des crimes actuellement commis permettent de dénoncer, avec toute l'apparence de la vérité, l'accroissement de la criminalité. L'âge des criminels autorise à penser que la précocité dans le crime s'aggrave de nos jours dans une proportion qui déconcerte. »

Enfin, et surtout, par l'assistance publique aux enfants, on sauve un grand nombre de petits êtres que la honte ou la misère condamnaient à la mort dès le sein de la mère. C'est un fait banal aujourd'hui de signaler l'accroissement

---

(1) Monod. — Les Enfants Assistés de France. *Revue philanthropique*, 1898.

très lent denotre population. On a dû reconnaître depuis longtemps qu'il n'était pas de moyens quelque peu efficaces d'augmenter la natalité. « Il est donc du plus haut intérêt, pour le pays, de défendre la vie des enfants, ces facteurs de la prospérité et de la force nationales, qui naissent en petit nombre et, pendant les premières années de leur existence, meurent au contraire si nombreux. La population est en effet le premier élément et l'un des signes les plus irrécusables de la force d'une société. De là le devoir pour le législateur de veiller à la santé, à la sécurité et à l'hygiène de l'enfance (1). » M. le Ministre de l'Intérieur, dans un rapport du 30 janvier 1885, disait éloquemment : « Le patrimoine des existences, le capital humain, c'est la richesse la plus précieuse, ou plutôt, dans l'acception rigoureuse du terme, c'est la substance même d'une nation. Protéger la vie de l'enfant, sauvegarder ainsi l'avenir, c'est pour tous les peuples, quelque exubérante que soit leur natalité, à la fois donner satifaction à un intérêt de premier ordre et accomplir un devoir étroit. Dans les pays, tels que le nôtre, où le mouvement ascensionnel de la

---

(1) Marie. — De l'assistance publique relative à l'enfance. *Revue générale d'administration*, 1892, p. 9 et suivantes.

population est extrêmement faible, cet intérêt est plus vital encore, ce devoir est encore plus impérieux. »

La seule objection que l'on pût faire au système de l'assistance obligatoire à l'enfance, serait qu'elle exige un effort financier considérable. Nous estimons qu'en cette matière les préoccupations budgétaires doivent passer au second plan. Les intérêts en jeu sont trop graves pour que l'on puisse songer à lésiner. Une politique d'économie serait illusoire et entachée de beaucoup d'imprévoyance. Dépenser pour l'enfance, c'est en même temps dépenser pour la défense nationale. L'enfant est la réserve de la cité ; c'est l'avenir. Il rendra par son travail, par son talent, il rendra sous mille formes beaucoup plus qu'il n'aura reçu. En matière financière, le système du *laisser mourir* ne saurait se comprendre ; les charges de l'impôt deviennent plus lourdes quand le nombre des contribuables se restreint. N'oublions pas l'avertissement que donnait Lamartine à la tribune du Parlement : « Vous payerez en vices, vous payerez en gendarmes, vous payerez en police, vous payerez en prisons, vous payerez en bagnes, en dépopulation et en crimes, sept fois plus que vous ne voulez pas payer en tutelle et en providence. Apprenez qu'un seul crime, qu'un seul vice, qu'un seul désordre ruine plus

une société que mille actes de bienfaisance (1). » Le législateur français de 1904 s'est largement inspiré de ces idées.

---

(1) Lamartine. — Discours sur les enfants trouvés, 30 avril 1838 : *La France parlementaire.*

SECTION I

CHAPITRE PREMIER

Histoire des Enfants Abandonnés

§ 1. L'antiquité. — § 2. Le Christianisme. — § 3. Le monde féodal jusqu'au XVI[e] siècle. — § 4. Du XVI[e] siècle à la Révolution. — § 5. La période révolutionnaire : droit à l'assistance et assistance nationale ; création d'un service public d'assistance aux enfants.

Pour la partie historique de notre travail nous avons puisé surtout dans le livre très documenté de Léon Lallemand : « Histoire des Enfants Abandonnés ». Nous nous faisons un devoir de renvoyer à cet ouvrage pour plus de détails. Nous avons trouvé, en ce qui concerne la période révolutionnaire, des renseignements précieux dans les travaux de M. Ferdinand Dreyfus : « Un philanthrope d'autrefois. La Rochefoucauld-Liancourt », « L'assistance sous la Législative et la Convention » et de M. Bloch.

§ 1. — **L'Antiquité et l'Enfance**

Chez les peuples de l'antiquité, la vie et la personne de l'enfant ne trouvent dans les mœurs aucun respect, dans la législation aucun appui, chez les penseurs aucune protection.

C'est l'époque où des divinités barbares exigent des holocaustes humains : le sang des enfants coule sur les autels de Moloch. Le père reçoit du législateur la toute-puissance sur son enfant ; armé du droit de vie et de mort il peut se débarrasser de lui, soit qu'il le tue, soit qu'il use d'un moyen moins brutal, mais aussi sûr : l'exposition. Des philosophes enfin, comme Platon et Aristote, se font les théoriciens de l'infanticide légal et de l'avortement (1).

---

(1) « Pour distinguer les enfants qu'il faut élever et ceux qu'il faut abandonner, il conviendra de défendre par une une loi de prendre soin de tous ceux qui naissent difformes ; et quant au nombre des naissances, si les mœurs répugnent à l'abandon complet, et que, au delà du terme formellement imposé à la population, quelques mariages deviennent féconds, il faudra provoquer l'avortement avant que l'embryon ait reçu le sentiment et la vie. Le crime ou l'innocence de cette action dépend absolument de cette condition. » (Aristote, cité par Lallemand, *op. cit.*, p. 47.)

Il faut excepter cependant les Egyptiens, qui honoraient la fécondité et ne connurent point les sacrifices barbares, et le peuple hébreu à qui la loi de Moïse défendait l'infanticide, l'avortement, l'exposition et recommandait l'assistance de l'orphelin.

Par contre l'avortement, l'infanticide, l'exposition et la vente des enfants furent fort usités tant en Grèce qu'à Rome, et l'opinion publique ne semble pas s'être émue beaucoup de cette violation des droits de l'humanité. Il faudra arriver jusqu'à Pline le Jeune pour entendre une voix pitoyable s'élever en faveur de l'enfance.

L'infanticide légal est proclamé par les constitutions d'Athènes et de Sparte ; à Rome, par la loi des XII Tables. Lorsque la mère a accepté le fardeau de la maternité et n'a pas eu recours à des manœuvres criminelles, le sort de l'enfant n'est pas encore assuré. Il faut que sa naissance agrée au chef de famille. La puissance paternelle en Grèce et surtout à Rome, où la *patria potestas* est encore plus rigoureuse, fait du père l'arbitre de la vie ou de la mort du nouveau-né. Seul il peut l'accueillir au sein de la famille ; le fait de la naissance ne suffit pas. « Dans les unions légitimes la puissance du père saisit l'enfant au sortir du sein maternel. Le nouveau-né est étendu aux pieds de son juge. S'il est relevé, c'est-à-dire reconnu, il vivra ; s'il est laissé à terre, c'est que

le père le rejette. Alors on l'emporte et on le dépose à quelque carrefour où il ne tarde pas à mourir, à moins qu'un marchand d'esclaves ne recueille le pauvre délaissé pour l'élever et le vendre un jour. En l'absence du père de famille, le jugement est suspendu jusqu'à son retour et on nourrit provisoirement le nouveau-né (1). » La prostitution pour les filles, pour les garçons l'école des gladiateurs, tel était le sort le plus souvent réservé à ces pauvres petits êtres. Que si des citoyens compatissants consentent à s'occuper d'eux, la liberté tout au moins leur est ravie. Trajan, il est vrai, leur permettra de revendiquer leur liberté sans être tenus d'indemniser le maître des aliments qu'il leur aura fournis.

On ne peut pas espérer trouver à cette époque des institutions d'assistance destinées à l'enfance. Pourtant, ce même Trajan essaya de fonder pour les enfants pauvres une caisse de secours, alimentée de la façon suivante : L'Empereur prêtait sur hypothèque et à faible intérêt des sommes considérables aux propriétaires d'une cité. Le revenu était versé à la caisse municipale pour subvenir aux besoins des enfants des deux sexes. Mais il faut remarquer que la somme attribuée à chaque enfant fut toujours modique ; que seuls

---

(1) Duruy. — Histoire des Romains, t. V, p. 7.

étaient secourus les enfants légitimes des citoyens, enfin que le souci de provoquer une augmentation de la natalité avait sans doute le pas sur les préoccupations bienfaisantes du gouvernement impérial.

Laissons la parole à M. Lallemand : « En résumé, pendant toute la durée de la République romaine et de l'Empire, la patria potestas, adoucie avec le temps à l'égard des fils devenus grands, pesa lourdement sur le sort des nouveau-nés, livrés par la loi à la volonté de leur père légitime, et par la coutume à l'arbitraire de leurs parents naturels.

» La dépravation des mœurs, toujours croissante, favorisa dans une large mesure le développement des avortements et des infanticides, et plus tard la misère universelle, engendrée par la mauvaise administration impériale, la dilapidation des revenus de l'Etat, et les premières invasions des Barbares ne purent que multiplier les expositions si funestes pour la vie ou l'avenir des pauvres créatures qui en étaient les victimes. Heureusement le monde païen, aux temps de Dioclétien, portait déjà dans son sein depuis près de trois siècles, avec le christianisme naissant, les gages de la civilisation future (1). »

---

(1) Lallemand, *op. cit.*, p. 66.

§ 2. — **Le Christianisme**

Le Christianisme, en effet, recommande un religieux respect pour la vie humaine et rend à la personne de l'enfant ses droits et sa dignité. Les Pères de l'Eglise s'élèvent avec une véhémente indignation contre l'abandon des enfants ; ils condamnent sévèrement l'avortement et l'infanticide. Les empereurs les entendent : le droit de vie et de mort est retiré au père et, pour la première fois, le législateur assimile l'exposition d'un enfant à un meurtre. Constantin essaye de prévenir les abandons en accordant des subsides aux familles pauvres. Mais l'impuissance du fisc impérial ne tarde pas à éclater. Pour sauver la vie des enfants que leur famille rejette, on est obligé de sacrifier leur liberté au profit de celui qui les recueille. Ce dernier ne perd tout droit de puissance sur l'enfant exposé que deux cents ans plus tard, sous Justinien.

Les évêques vont continuer, sous les chefs barbares, auprès desquels ils jouissent bientôt d'une influence considérable, à servir la cause des pauvres et des enfants malheureux. Aux peines prononcées par la législation civile de tous ces peuples, qui se partagent les dépouilles de l'ancien empire romain, ils ajoutent des peines spiri-

tuelles, excommunications et pénitences sévères pour les crimes contre la fécondité de la mère et la vie du nouveau-né. L'Eglise, spontanément, assume une mission de tutelle envers les indigents. Ses canons imposent aux représentants du culte la bienfaisance comme un devoir. Elle désigne aux fidèles l'assistance aux orphelins et aux enfants trouvés comme un moyen de salut ; sous son impulsion vont se fonder des asiles, *orphanotrophia, brephotrophia*, où l'enfance abandonnée sera recueillie et sera élevée par la charité publique.

§ 3.— Le monde féodal jusqu'au XVI[e] siècle

Après le démembrement du pouvoir royal, l'organisation féodale produisit, au point de vue des enfants abandonnés, ses conséquences logiques. Le seigneur, souverain maître sur ses terres, eut le devoir de s'occuper des malheureux qui vivaient sur ses domaines. En vertu du brocart : *Ubi emolumentum, ibi onus*, le seigneur haut-justicier qui possède notamment les droits d'épaves et de deshérence, a la charge des enfants abandonnés, ces épaves humaines, ces déshérités de la vie. Il faut croire d'ailleurs que cette charge est assez onéreuse, car les seigneurs ne s'y soumettent pas

toujours de bon gré, témoin un arrêt du Parlement de Paris qui interviendra le 13 août 1552 et qui ne doit pas être isolé.

A côté des obligations des seigneurs, nous voyons, en Bretagne, la coutume imposer à chaque paroisse, qui peut y être contrainte par voie de justice, de pourvoir à la subsistance des enfants délaissés. Les riches communes de Flandre se chargent, elles aussi, de l'assistance aux orphelins et aux trouvés. Vers le XVI[e] siècle on relève en Provence un exemple analogue d'assistance par les communautés d'habitants.

D'autre part des œuvres privées, associations de bienfaisance, confréries d'artisans, pratiquent l'aide mutuelle et distribuent des secours à leurs membres et dans leurs paroisses.

Les seigneurs haut-justiciers, surtout lorsqu'ils prirent l'habitude d'aller vivre à la cour, essayèrent de se débarrasser du fardeau des enfants trouvés. Ils s'en déchargèrent sur les Maisons-Dieu, sur les hôpitaux, qui consentaient, moyennant un prix payé sous forme d'abonnement, à recueillir les enfants trouvés sur le territoire. Quelques-uns s'acquittèrent en fondant et assurant l'avenir d'une maison recevant des trouvés.

A côté de ces maisons hospitalières où l'enfant trouvé n'est reçu qu'à la suite de conventions pécuniaires avec les justiciers, nous voyons se

fonder et se développer une série d'établissements spécialement réservés aux enfants. Le mouvement part de Montpellier, où Gui institue, vers la fin du XII[e] siècle, la confrérie du Saint-Esprit « pour subvenir à la subsistance des enfants exposés ». Il s'étend à Lyon, où l'Hôtel-Dieu reçoit et élève les enfants trouvés ; à Paris, où François I[er] fonde en 1536 le refuge des Enfants Rouges et une veuve charitable la célèbre Maison de la Couche.

Quels sont les résultats pratiques d'une assistance si diverse ? Le nombre des enfants trouvés est grand, les ressources sont minimes, la mortalité effrayante. L'assistance est manifestement insuffisante. Elle se caractérise par une absence presque complète d'organisation. Si l'on ajoute à tout cela la corruption fréquente des administrateurs et des préposés à la garde des enfants, qui en font souvent un trafic immonde, vendant les malheureux à des mendiants professionnels qui les estropient pour les rendre plus dignes de la compassion des passants, on voit qu'une réforme s'imposait qui, malheureusement, se fera longtemps attendre encore.

§ 4.— **Du XVI^e siècle à la Révolution**

Au cours du XVI^e et du XVII^e siècle, le pouvoir royal intervient assez fréquemment pour réprimer, par voie d'ordonnances, les abus qui lui sont signalés. L'édit de 1670, relatif à la création de l'Hôpital Général, marque une tentative sérieuse de réforme de l'assistance aux enfants.

La situation misérable de ces infortunés avait fait surgir un apôtre ardent de la Charité, Saint Vincent de Paul, le fondateur de la congrégation des Filles de la Charité. Avec l'aide d'une femme de cœur, M^lle Legras, le bon M. Vincent était arrivé à créer un hospice des Enfants Trouvés. Son éloquence persuasive et son zèle infatigable avaient pu grouper autour de lui des collaboratrices dévouées, et des subventions royales lui avaient été accordées pour les enfants qu'il recueillait dans deux immeubles situés l'un devant Notre-Dame, l'autre au faubourg Saint-Antoine.

L'édit de 1670 réunit à l'Hôpital Général l'œuvre des Enfants Trouvés. Le roi conféra à l'hospice des Enfants Trouvés la plénitude des droits civils. Il le dota de 12 mille livres, lui assigna une redevance sur les seigneurs haut-justiciers de Paris et régla la forme de son administration.

En 1674, devenu le seul haut-justicier de Paris, il lui accorda une redevance de 20.000 livres. En dehors de ces ressources, le nouvel hospice touchait encore certains droits d'octroi, le produit des quêtes et possédait quelques propriétés foncières sans compter les dons et legs.

Malheureusement cette création des hôpitaux généraux n'eut pas tous les heureux résultats que l'on espérait. Elle se répandit lentement dans les provinces et ses effets furent, on peut dire, limités à Paris. Dans cette ville même, la multiplicité des abandons ne tarda pas à absorber toutes les ressources du budget de l'Hospice. A la fin du XVIII[e] siècle, Necker, dans un rapport au Roi, ne pourra que constater l'état financier déplorable de ce service public, et demander une réforme immédiate.

La réforme semblait d'autant plus nécessaire que les idées philanthropiques s'étaient répandues avec les écrits des Encyclopédistes. Ceux-ci affirmaient déjà le droit de l'individu au minimum d'existence ; l'organisation de l'assistance devait être une conséquence de la réforme administrative qu'ils réclamaient et qui fut entreprise aux derniers temps de la Royauté. C'est ce qui explique pourquoi la plupart des cahiers des Etats se préoccupent, pour la première fois dans notre histoire, de la situation des Enfants assistés. La Révolution n'aura donc

pas, comme on pourrait le croire, à créer une doctrine nouvelle de la Bienfaisance ; elle essayera seulement de mettre en pratique des théories longuement élaborées au cours du XVIII[e] siècle.

§ 5.— La période révolutionnaire

Nous avons vu, dans les notions générales que nous avons placées au seuil de cette étude, sur quels principes les hommes de la Révolution essayèrent d'établir l'organisation de la Bienfaisance. L'assistance est une dette nationale : c'est un service national qui sera chargé de l'acquitter. A cette conception se rattachent la déclaration du 3 septembre 1791, qui décrète la création d'un établissement de secours publics pour élever les enfants abandonnés; les décrets du 28 juin et du 4 juillet 1793, d'après lesquels la nation se charge de l'éducation physique et morale des enfants abandonnés, désormais appelés « Enfants de la Patrie »; le décret du 29 novembre 1790, qui décharge les seigneurs haut-justiciers de l'obligation d'assurer le sort des enfants exposés et abandonnés sur leur territoire.

Si le trésor national est dorénavant le seul à

supporter les dépenses d'assistance, il faut, en conséquence, que lui fassent retour tous les biens antérieurement affectés à ce sujet. Aussi le décret du 19 mars 1793 ordonne la vente des biens de tous les hôpitaux, et l'Etat met la main sur les fondations charitables.

L'Etat avait exagéré sa fonction ; il ne put suffire à sa tâche. Plus préoccupés de logique que de réalités pratiques, les hommes de la Révolution ne surent pas mener à bien leur entreprise. Une foule de décisions législatives sont restées lettre morte : il faudrait de l'argent et la caisse est vide. La charité privée est tarie, découragée et même prohibée. L'Etat, qui s'est réservé le monopole de la charité, n'est plus qu'un « grand dépôt de mendicité ». Les résultats d'un pareil système ne tardent pas à éclater. Les hospices continuent à recevoir les enfants, à titre d'avances remboursables ; mais ils ne sont jamais remboursés. Dépouillés d'une partie de leurs biens, ils ne peuvent plus secourir les malheureux abandonnés dont le nombre augmente ; faute de soins, et devant l'impossibilité de recruter des nourrices sans argent, ils assistent impuissants à l'agonie de ces petits êtres dont la mortalité devient terrifiante. « Depuis plus de deux ans, écrit-on de Marseille, les enfants de la Patrie qui naissent et qui sont présentés à l'hospice sont moissonnés par

une mort certaine. Le nombre en est considérable ; on en reçoit ordinairement 15 par décade, et les décès égalent les naissances. » D'Aurillac : « Nous dirons, citoyen ministre,.... que, par le dénuement absolu où nous sommes laissés, chaque jour voit périr les enfants que l'on expose, que les nourrices, faute de paiement, nous rendent ces enfants ou refusent de s'en charger, et que nous n'avons pour soutenir momentanément leur faible existence que la ressource artificielle de leur faire sucer une éponge imbibée de lait de chèvre ou de vache.... (1) »

Pour remédier à cette situation lamentable, on essaya de reconstituer le patrimoine des hospices. La vente des biens hospitaliers fut suspendue, puis on remit les hôpitaux en possession des biens non aliénés : c'était leur rendre la libre disposition de leurs revenus. Mais cela ne suffisait pas. Il aurait fallu définitivement rompre avec l'institution d'une assistance à caractère exclusivement national ; nous verrons à la suite de quelle évolution le XIX^{e} siècle a substitué au service national qui fut celui de la Révolution et,

---

(1) Aurillac, 24 nivôse an VIII (Arch. Nat. F. 15. 372). Cité par Lallemand : La révolution et les pauvres.

au moins en droit, de l'Empire, une organisation départementale du service des Enfants assistés.

Nous devons pourtant constater que l'œuvre de la Révolution, malgré le peu de résultats obtenus, n'a pas été stérile.

C'est de la Révolution que date, à proprement parler, un service public de l'assistance aux enfants. Il n'est guère possible, en effet,de donner ce nom aux quelques règles éparses dans les coutumes et qui relèvent avant tout de la morale. La Révolution a pris la place de l'Eglise dans cette mission tutélaire de recueillir et d'élever les orphelins et les abandonnés. C'est d'elle que procèdent la plupart des institutions fondamentales du service actuel des Enfants assistés : admission à bureau ouvert, secours aux filles-mères, etc., etc. Enfin, l'expérience révolutionnaire a montré les inconvénients de l'assistance centralisée ; pour soulager efficacement les souffrances humaines il faut des services de bienfaisance à caractère local, c'est-à-dire souples et s'adaptant aisément aux besoins de leur ressort. L'expérience fut chèrement acquise sans doute, mais elle fut extrêmement précieuse aux législateurs qui suivirent.

CHAPITRE II

Genèse et caractères généraux de la loi de 1904

Nécessité et essais d'une codification. — La loi est faite dans l'intérêt de l'enfant. — Service *départemental* de l'assistance aux enfants. — Assistance obligatoire.

Au XIX^e^ siècle le service des Enfants assistés est régi par deux textes : 1° la loi de pluviôse an XIII, qui confie leur tutelle aux commissions hospitalières ; 2° le décret-loi du 19 janvier 1811, qui définit les catégories d'enfants assistés, institue les tours et s'occupe de l'éducation des enfants recueillis. Une troisième loi viendra modifier, le 5 mai 1869, le régime financier du service.

A côté de ces textes législatifs nous trouvons des circulaires ministérielles, multiples et contra-

dictoires, inspirées par les circonstances et les préoccupations du moment. Le ministre de l'Intérieur, dans cette matière de l'assistance publique aux enfants, s'est de bonne heure substitué au législateur. Il ne se borne pas à interpréter la loi, il la modifie. Il n'indique pas seulement les détails d'application, il impose des mesures que la loi n'a pas prévues.

On voit la contribution de l'Etat mise à la charge des départements par une interprétation inattendue du décret de 1811. Malgré les termes formels du même décret, une autre circulaire ministérielle limite arbitrairement à l'âge de 12 ans l'admission des abandonnés.

Si l'on ajoute que les Conseils généraux ont la la haute main sur le service, qu'ils vont être bientôt les seuls à subvenir aux besoins financiers, qu'ils jouissent en l'espèce d'une autonomie complète, on comprendra quelle était la diversité des règles suivies, l'inégalité des secours accordés, l'instabilité du sort des enfants assistés.

« Plusieurs des dispositions de la loi de pluviôse et du décret de 1811 sont tombées en désuétude, et, soit à la suite de décisions ministérielles, ou générales, ou particulières à tel ou tel département, soit en vertu de délibérations de Conseils généraux, sujettes chaque année à des changements, soit enfin en dehors de toute décision écrite, simplement par l'usage, elles ont cédé la

place à des pratiques dont souvent l'origine est obscure, dont parfois la légalité est contestable, dont presque jamais l'application n'est uniforme. Exemple curieux, rare en tout temps, peut-être unique à notre époque, de l'abrogation tacite d'articles de loi et de la constitution d'une sorte de droit coutumier. C'est par le droit coutumier que les secours temporaires destinés à prévenir ou à faire cesser l'abandon, lesquels sont devenus un élément si considérable de l'assistance aux enfants, sont peu à peu entrés dans la pratique. C'est par abrogation tacite que ne reçoivent depuis longtemps aucune exécution ni l'article 10 du décret de 1811, qui mettait à la disposition du ministre de la Marine les garçons à l'âge de 12 ans, ni l'article 18 du même décret, en vertu duquel les enfants assistés devaient travailler sans autre salaire que la nourriture, l'entretien et le logement jusqu'à l'âge de 25 ans (1) .»

La nécessité d'une codification s'imposait pour rendre à ce service qui avait « perdu le support d'une loi organique », la précision, la fixité,

---

(1) Exposé des motifs du projet de loi présenté par M. Constans, ministre de l'Intérieur, par M. Fallières, garde des sceaux, ministre de la Justice et des Cultes, et par M. Rouvier, ministre des Finances. J. O. Documents parlementaires, Sénat, 1892, a. 27, p. 94 et suiv.

l'uniformité qui sont les règles indispensables d'un service administratif.

M. Dufaure, ministre de l'Intérieur, l'avait déjà compris vers le milieu du siècle. Le 22 août 1849 il avait institué une commission de 9 membres à l'effet de préparer un projet de loi sur le service des Enfants trouvés. Elle aboutit, le 16 mars 1850, au dépôt du projet Victor Lefranc, œuvre remarquable à laquelle il ne fut donné aucune suite. Dix ans plus tard le Conseil d'Etat réclame une enquête : l'enquête eut lieu et les résultats en furent consignés dans un rapport. Il en sortit la loi, purement financière, de 1869 ; mais aucune loi générale n'intervint encore.

Le mouvement de réforme reprit en 1889, à la suite des nombreuses discussions consacrées à cette question par le Conseil supérieur de l'Assistance et d'un rapport présenté, au mois de janvier de la même année, par M. Monod, chef de la direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques au ministère de l'Intérieur. Ce rapport, qui signalait les principales mesures à prendre pour rajeunir les règles du service et les adapter aux nouveaux besoins, fut renvoyé à l'examen du Conseil supérieur de l'Assistance publique. M. Loys Brueyre, ancien chef de division des Enfants assistés de la Seine, fut chargé de l'étudier ; son travail, devenu le projet de loi du Gouvernement, fut déposé au Sénat

en février 1892. Il donna lieu aux rapports présentés par M. Théophile Roussel en 1898, et, après sa mort, par M. Strauss en 1904. Presque sans discussion le projet fut voté au Sénat en mars 1904, et à la Chambre des députés le 27 juin de la même année.

Le législateur de 1904 a fait preuve d'initiative, notamment en ce qui concerne l'admission des enfants à bureau ouvert, et l'adoption de taux minima de pensions. Mais il n'a pas prétendu innover de tous points. Son œuvre est à la fois une œuvre de synthèse et de sélection. Il a fait siennes les mesures qui lui ont paru bonnes ; il les a coordonnées. Il a abrogé les textes qui s'étaient révélés, à la pratique, inapplicables ou dangereux. Enfin, il a donné aux règles du service « la fixité, la force coercitive et l'unité inséparables d'un bon fonctionnement ». C'est en ce sens que M. Ripert a pu dire : la loi de 1904 est plutôt une loi d'organisation que de réorganisation.

Dans quel esprit a été rédigé cette loi, ou, en d'autres termes, quel doit être le principe d'interprétation de cette loi ?

La circulaire du ministre de l'Intérieur, en date du 15 juillet 1904, s'exprime ainsi : « De l'ensemble des dispositions de la loi se dégage une idée directrice qui devra être le guide des assemblées départementales et de l'Administration

comme elle a été celui du législateur. C'est dans l'intérêt de l'enfant que la loi est faite ; c'est l'intérêt de l'enfant qui a commandé des dérogations à des principes sociaux importants ; dans chaque difficulté, dans chaque espèce douteuse, que l'on recherche où est l'intérêt de l'enfant, la solution à adopter apparaîtra. » Ce n'est là ni une déclaration toute platonique, ni le rappel inutile d'un principe généralement suivi. Nous aurons, au cours de cette étude, à signaler des cas nombreux où le souci de ménager les finances départementales dictait à l'Administration ou aux Conseils généraux leurs décisions. Si nous nous reportons aux textes immédiatement antérieurs, nous voyons que l'intérêt de l'enfant était laissé souvent au second plan. L'Empire, qui avait besoin d'hommes, ne voyait dans les enfants recueillis par l'Etat que de futurs soldats ou de futurs marins, tout comme, vers 1850, on n'entrevoyait en eux que des colons possibles pour l'Algérie. Plus près de nous, le 17 décembre 1880, M. Caze proposait, une fois l'éducation des assistés faites dans des orphelinats, de les envoyer aux colonies et de leur accorder des concessions. Il est manifeste pourtant que, dans l'intérêt de l'enfant, il importe de ne pas les constituer en caste. Il faut au contraire éviter tout ce qui rappelle le malheur de leur origine. Le législateur de 1904 l'a compris et il a combiné tous ses efforts pour arriver

à cette œuvre de « reclassement » qui doit être le but d'une administration réellement bienfaisante. Il n'est pas jusqu'à la dénomination du service qui ne trahisse cette préoccupation ; la loi remplace par le titre d'Enfants assistés, la désignation humiliante, habituellement employée, d'enfants de l'hospice.

Sur quelles bases le législateur de 1904 a-t-il organisé le service des Enfants assistés? Plusieurs systèmes pouvaient venir à l'esprit; le service pouvait être communal, national..... Nous avons vu, dans notre historique, les inconvénients de ce dernier système apparaître d'une façon saisissante dans l'échec de l'essai révolutionnaire. Le Conseil supérieur de l'Assistance publique, dans sa séance du 19 mars 1898, avait posé cette règle générale : « L'Assistance publique est d'essence communale. C'est par la commune que doivent être désignés les bénéficiaires de l'assistance, parce que, seule, elle est en situation de les connaître..... » Fallait-il donc suivre en notre matière ce principe généralement admis que l'assistance est due par le cercle administratif le plus restreint auquel appartient l'indigent? « Réduite à des services communaux, l'unité de l'assistance aux enfants serait non seulement brisée et souvent son objet sacrifié à des préoccupations d'économie, mais surtout la base serait trop étroite pour le jeu de ses organes nécessaires. Cette base

serait trop large, au contraire, s'il s'agissait d'un service national ; en prenant ce caractère elle perdrait la faculté plastique que lui donne l'intervention des Conseils généraux et qui lui permet de s'adapter, au moins dans les détails de son fonctionnement, à la diversité des milieux (1). » L'article premier du projet de 1892 disposait : le service est départemental. C'est la solution adoptée par la loi de 1904, qui confirme ainsi les résultats d'une évolution qui s'était produite durant tout le siècle précédent.

La loi de l'an XII et le décret de 1811 avaient donné au service des Enfants assistés un caractère à la fois national et hospitalier. Dans chaque département, la tutelle appartenait aux commissions administratives des hospices déclarés dépositaires. Ces hospices ont à leur charge la fourniture des layettes et de toutes les dépenses intérieures. L'Etat contribue pour une somme fixe de 4 millions au paiement des mois de nourrice et des pensions.

Bientôt, malgré les termes précis du décret, l'Etat fit supporter définitivement la subvention nationale aux départements. Le 15 juillet 1811, le baron Quinette, directeur de la comptabilité des communes, écrivait aux préfets :

---

(1) Exposé des motifs.

« Dans plusieurs départements, les préfets ont pensé que les quatre millions à fournir par le Trésor, et la somme qui leur est allouée sur ce fonds, étaient indépendants des fonds qui leur seraient accordés sur les centimes ordinaires, par le budget départemental ; c'est une erreur.

» Les quatre millions se composent d'un prélèvement fait sur les centimes ordinaires du département et forment dans les caisses du Trésor un fonds commun, exclusivement appliqué au paiement des mois de nourrice et pensions des enfants.

» La somme pour laquelle chaque département est compris dans la répartition des quatre millions est conséquemment à prendre sur les fonds qui, chaque mois, sont mis à la disposition des préfets sur les services ordinaires pour les diverses parties des dépenses départementales (1). »

Cette interprétation, consacrée sous la Restauration par les lois de finances de 1817, 1818 et 1819, fait subir une transformation au service qui devient dès lors départemental et hospitalier.

Le caractère départemental est affirmé par la loi de 1866, puis par la loi du 10 août 1871 : « Les Conseils généraux statueront définitivement sur

---

(1) Rapport Roussel, p. 19.

le service des Enfants assistés. » A peu près à la même époque, la loi du 5 mai 1869 met à la charge des départements les dépenses antérieurement supportées par les hospices. Le caractère hospitalier disparaît en effet peu à peu. La loi de 1869 laisse encore aux hospices la tutelle des pupilles de l'Assistance. En fait, ils ne l'exercent pas. Les commissions hospitalières se sont vues rejeter au second plan par l'inspecteur départetemental, qui, au début, n'était qu'un simple surveillant d'enfants recueillis, mais qui tend de plus en plus à prendre la direction du service. Le décret de 1811 en faisait un agent des commissions administratives. Mais, déjà en 1856, une circulaire ministérielle (1) indique aux préfets que « l'inspecteur départemental est auprès des Commissions administratives le repésentant de leur autorité ». Dans le même esprit la loi de 1869 en fait des fonctionnaires rétribués par l'Etat, et la circulaire du 3 août de la même année recommande aux préfets de les associer étroitement à la tutelle administrative, dont aucun détail ne doit leur être étranger. Les Commissions hospitalières étaient donc dépossédées depuis longtemps de la tutelle effective, quand la loi de 1904 la confia aux préfets pour l'exercer par l'intermédiaire de l'inspec-

(1) Circul. du ministre de l'Intérieur du 30 avril 1856.

teur. Cette dernière loi confirme d'autre part la loi de 1871. Le Conseil général a la compétence pour l'organisation du service ; le préfet l'administre par son délégué, l'inspecteur ; le département en supporte les dépenses. Le service est donc, en fait et en droit, purement départemental.

Cependant l'Etat n'abdique pas tous ses droits au profit des départements. Nous avons montré, dans notre introduction, que l'assistance publique aux enfants répondait à un besoin national. C'est ce que M. Strauss exprimait en disant que ce service est « national dans son essence, dans son but, dans son esprit (1) ». Quel est le rôle que s'est réservé l'Etat ? L'autonomie complète dont jouissaient les départements, avant la loi de 1904, avait l'inconvénient de créer des inégalités locales choquantes dans le sort des enfants assistés. Le manque d'élasticité des budgets départementaux et le désir d'économie avaient, dans certaines régions, fait adopter, pour les mois de nourrice, des tarifs que l'on qualifia très justement de « meurtriers ». Le salaire mensuel, dans le département du Finistère, par exemple, était de 7 francs, c'est-à-dire 23 centimes par jour. Dans ces conditions l'Etat, par une loi organique, tranche les questions d'un intérêt général, telles que le pro-

---

(1) *J. O.* Débats parlem. Sénat. Séance du 3 déc. 1903.

cédé et les conditions de l'admission....., et leur donne une solution uniforme applicable à tout le pays. Il s'arme contre la mauvaise volonté possible des Conseils généraux en donnant aux dépenses les plus importantes du service un caractère obligatoire, ce qu'avait négligé de faire la loi de 1871. L'inscription d'office sera opposée au refus de voter les crédits imposés.

Enfin l'Etat contribue pour une plus large part que dans le passé aux dépenses du service de l'Assistance publique. En retour, il exerce sur tout le service son contrôle et sa haute surveillance, soit par des circulaires aux préfets, soit par ses inspecteurs. En outre, il s'attribue une haute influence dans l'administration en se réservant le droit de nommer les administrateurs.

CHAPITRE III

L'Administration

Le service des Enfants assistés n'est pas un établissement public. — Inspection départementale de l'Assistance publique. — Contrôle.

Avant de passer en revue les rouages administratifs du service des Enfants assistés, il nous paraît bon d'indiquer quelle est la nature juridique de ce service. Le service des Enfants assistés n'est pas un établissement public ; il n'a pas une vie propre, une existence légale distincte de la personnalité du département. La proposition fut faite de lui reconnaître la personnalité civile ; elle fut repoussée comme étant contraire au principe de l'unité du budget départemental. Le budget des « enfants assistés » se confond avec celui du département, qui le dirige effecti-

vement, à la différence de l'Etat et de la commune, qui n'ont pas la direction immédiate des établissements nationaux et communaux de bienfaisance. Les recettes et les dépenses du service sont soumises aux règles de la comptabilité départementale. « Le préfet soumet au Conseil général les prévisions des recettes et les crédits du service ; il exécute, liquide et ordonnance les dépenses. Le trésorier-payeur général en assure le paiement (1). »

Le personnage principal de cette administration est l'inspecteur départemental de l'Assistance publique (2). « Le service des Enfants assistés est réglé par le Conseil général ; il est administré par le préfet, et, sous l'autorité du préfet, par l'inspecteur départemental de l'Assistance publique (3). » Le droit de décision appartient au

---

(1) Loi du 27 juin 1904, art 31.

(2) Tel est, en effet, le titre que les articles 27, 29 et 30 de la loi du 27 juin 1904 donnent à ces agents, autrefois appelés inspecteurs départementaux des Enfants assistés. Ils ont, en fait, à renseigner le Gouvernement sur tous les services d'assistance de leur département. Si, dans l'art. 2 de la loi du 28 juin 1904, on retrouve l'ancienne dénomination d'inspecteur des Enfants assistés, c'est, dit la circulaire ministérielle du 20 juillet 1904, par pure inadvertance du législateur.

(3) Loi du 27 juin 1904, art. 29.

préfet qui, seul, peut engager, dans la limite des crédits, les finances départementales. En fait, le préfet délèguera toujours ses attributions à l'inspecteur, qui devient dès lors l'administrateur unique de cet important service départemental. Ce n'est pas en vertu d'une vocation propre, mais en vertu de la délégation préfectorale de la tutelle, que l'inspecteur décidera définitivement du choix des placements. En dehors de ces attributions déléguées, il a un droit d'initiative (art. 31, *in fine*) : Sur la proposition de l'inspecteur départemental, le préfet accorde et supprime les secours temporaires, prononce les admissions, décide les placements, nomme et révoque les agents du service payés sur les fonds du département. L'art. 32 énumère les attributions de l'inspecteur :

L'inspecteur départemental recrute les nourrices, nourriciers et patrons, procure la distribution des layettes et vêtures, prépare les contrats de placement ou d'apprentissage, et, d'une manière générale, propose au préfet les mesures que commandent la protection et la tutelle instituées par la présente loi.

Il peut déplacer un pupille, en cas d'urgence, à la charge d'en référer immédiatement au préfet.

Chaque année, il adresse au préfet, qui le sou-

met au Conseil général, un rapport sur le service.

L'inspecteur est aidé dans sa tâche de surveillance des enfants par des sous-inspecteurs ; pour les travaux de bureau, comptabilité, correspondance, il lui est adjoint un ou plusieurs commis d'inspection. Inspecteurs, sous-inspecteurs et commis sont nommés et révoqués par le ministre de l'Intérieur. Ils sont sous l'autorité directe du préfet et ne relèvent que de lui. Pour s'assurer qu'ils ont les connaissances spéciales qu'exige l'importance de leurs attributions, leur choix a lieu au concours. Le mode de recrutement est déterminé par un règlement d'administration publique, prévu par l'article 30 de la loi, et en date du 28 juillet 1906. Nous ne pouvons mieux faire que d'en citer les dispositions importantes.

« Art. 3. — Le cadre de l'inspection est fixé d'après les règles suivantes :

» Il y a dans chaque département un inspecteur, un sous-inspecteur et un commis d'inspection.

» Il pourra être nommé un second sous-inspecteur quand l'effectif des enfants assistés et secourus dépassera 2000, un troisième sous-inspecteur quand cet effectif dépassera 3000, un quatrième sous-inspecteur au delà de 4000 enfants.

» Il devra être nommé un second sous-inspecteur quand l'effectif des enfants, tant assistés

que secourus, dépassera 3000, un troisième sous-inspecteur quand cet effectif dépassera 4000, un quatrième sous-inspecteur au delà de 5000 enfants.

» Il devra y avoir un second commis d'inspection quand l'effectif des enfants assistés, secourus et protégés, dépassera 6000.

» Pour ouvrir les droits à la nomination d'un fonctionnaire nouveau, ces chiffres d'effectif devront avoir été atteints depuis trois ans.

. . . . . .

» Art. 5. — Les commis d'inspection sont choisis :

» 1° Parmi les employés auxiliaires du ministère de l'Intérieur ;

» 2° Parmi les employés titulaires des préfectures, sous-préfectures, des mairies, dans les villes d'au moins 10.000 âmes, les secrétaires et les économes des établissements de bienfaisance possédant au moins 20.000 francs de recettes ordinaires ;

» 3° Parmi les employés auxiliaires du bureau de l'inspection de l'Assistance publique, anciens pupilles de l'Assistance ;

» 4° Parmi les instituteurs publics ;

» 5° Parmi les licenciés en droit, ès lettres ou ès sciences.

» Les candidats devront être âgés de 20 ans au moins et de 30 au plus.

» Cette limite d'âge sera reculée d'un temps égal à la durée des services antérieurs civils ou militaires ouvrant des droits à la retraite.

» Art. 6. — Les sous-inspecteurs sont choisis, indépendamment des candidats prévus à l'article précédent :

» 1° Parmi les commis d'inspection inscrits au tableau d'avancement et les agents de placement et de surveillance du service des Enfants assistés.

» 2° Parmi les conseillers de préfecture de 2e et 3e classe.

» 3° Parmi les employés titulaires du ministère de l'Intérieur, les chefs de division et de bureau de préfecture, les secrétaires en chef des sous-préfectures, de mairies, des hospices et hôpitaux dans les villes d'au moins 30.000 âmes.

» 4° Parmi les docteurs en médecine.

» Les candidats, compris aux première, deuxième et troisième classes, devront compter au moins cinq ans de service dans leurs fonctions et les docteurs en médecine cinq ans d'exercice de la médecine. Tous devront être âgés de vingt-cinq ans au moins et de quarante ans au plus, à moins qu'ils ne soient en mesure de justifier d'un nombre d'années de services publics admis à compter pour la retraite qui, ajoutés aux années restant à accomplir, pourraient parfaire, à l'âge de 60 ans, les trente années ouvrant droit à la pension.

» Les commis d'inspection pourront être nommés après quarante ans.

» Tous les candidats devront se présenter devant une commission, siégeant au ministère de l'Intérieur, qui les interrogera, d'après un programme arrêté par le ministre, sur la législation civile et pénale de l'Assistance publique et sur les éléments de l'hygiène infantile, et se prononcera sur leur aptitude à exercer les fonctions de sous-inspecteur.

» Une troisième épreuve subie sans succès est éliminatoire. La moitié au moins des sous-inspections qui deviendront vacantes seront réservées aux commis d'inspection. »

« Art. 7.....

Les trois quarts au moins des inspections qui deviendront vacantes seront réservées aux sous-inspecteurs.

Un quart seulement de ces emplois pourra être donné :

Aux docteurs en médecine ayant exercé pendant six ans les fonctions de médecin des Enfants assistés ;

Aux sous-préfets, secrétaires généraux de préfecture ou rédacteurs principaux au ministère de l'Intérieur ayant plus de six ans de service.

Le législateur, on le voit, s'est préoccuppé de ne confier la tâche délicate de manier des âmes d'enfants, de ramener au devoir les parents égarés,

de conseiller les personnes qui ont la garde de l'enfant, qu'à des agents ayant fait preuve d'aptitudes spéciales.

A côté de ces fonctionnaires rétribués de l'Etat, et nommés par le ministre, il existe des surveillants et des visiteuses d'enfants ; leur nomination appartient au préfet. Le Conseil général peut seul décider la création de ces divers emplois. L'Etat, d'ailleurs, ne participe pas à la dépense, toute facultative, qu'ils comportent.

Le secret professionnel est imposé à tous les fonctionnaires ou employés du service des Enfants assistés. Cette disposition a pour but d'assurer et de sanctionner, dans l'intérêt de l'enfant, le secret absolu que le législateur promet au déposant. L'art. 378 du Code pénal leur est applicable qui punit d'un emprisonnement de 1 mois à 6 mois et d'une amende de 100 à 500 francs « les médecins, chirurgiens ou autres officiers de santé, ainsi que les pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui auront révélé ces secrets ».

Comment se fait le contrôle du service ? De deux façons : 1° il y a un contrôle départemental ; 2° il y a un contrôle national.

Le contrôle départemental est exercé par le Conseil général. Chaque année, nous l'avons vu,

l'inspecteur doit, d'après l'art. 32, présenter au Conseil général, par l'intermédiaire du préfet, un rapport détaillé sur l'ensemble du service. « Plus le Conseil général connaîtra le service, plus il se pénétrera de la nécessité de le doter largement. » Aussi la loi du 27 juin 1904 prévoit la nomination, par le Conseil général, d'une commission qui, dit l'art. 33, reçoit communication des décisions intéressant le service et présente, de son côté, un rapport annuel au Conseil. Elle donne son avis au préfet sur les questions qu'il lui soumet et jouit même d'un droit d'initiative, puisqu'elle peut signaler au préfet tel ou tel point du service sur lequel il lui paraît bon d'attirer l'attention. Elle se réunit périodiquement et peut appeler l'inspecteur à venir, à titre consultatif, assister à ses séances.

Au cas où le Conseil général n'userait pas de ce droit de nommer une commission spéciale, les attributions réservées à celle-ci passent à la Commission départementale créée par la loi du 5 août 1871.

En ce qui concerne le contrôle que nous avons appelé national, nous ne ferons que mentionner le droit de révocation du ministre de l'Intérieur sur les fonctionnaires nommés par lui, et l'action qu'il peut exercer par ses instructions aux préfets. Mais il existe en outre des fonctionnaires qui ont, dans leurs attributions, d'inspecter le service des

Enfants assistés : ce sont les inspecteurs généraux des services administratifs du ministère de l'Intérieur, et les inspectrices générales des services de l'Enfance créées par le décret du 15 juillet 1891.

Enfin il est institué, auprès du ministre de l'Intérieur, un Conseil supérieur de l'Assistance publique, qui comprend une section spéciale à l'assistance aux enfants. Cette section est chargée de l'étude et de l'examen de toutes les questions qui lui sont renvoyées par le ministre. Celui-ci lui fait tenir les rapports annuels des commissions nommées par les Conseils généraux de tous les départements, les rapports des inspecteurs, les délibérations des Conseils généraux intéressant le service et les observations des préfets. Le Conseil a tous les éléments pour comparer les résultats obtenus dans les divers départements. « Lorsque l'un d'eux aura su introduire et réaliser des améliorations dans un des rouages du service qui lui incombe, lorsque ces améliorations y auront été sanctionnées par l'expérience, on pourra en signaler l'utilité aux autres départements » et progresser ainsi sans à-coups vers l'administration idéale, la plus efficacement bienfaisante.

APPENDICE

Le service des Enfants assistés de la Seine

En ce qui concerne l'administration du service des Enfants assistés de la Seine, le législateur n'a pas cru devoir modifier la situation antérieure. Le préfet de la Seine n'a pas l'administration du service ; elle est dévolue au directeur de l'Assistance publique. C'est lui qui exerce la protection et la tutelle sur les enfants par l'intermédiaire des directeurs d'agences. Placés à la tête des circonscriptions territoriales où le département de la Seine place ses pupilles, ils sont chargés de veiller au bon fonctionnement du service et au bien-être des assistés. Ils résident au chef-lieu de l'agence et sont soumis au contrôle des inspecteurs nommés par le ministre de l'Intérieur.

A l'instar des inspecteurs départementaux de l'Assistance publique, le directeur de l'Assistance publique à Paris doit fournir, tous les ans, au Conseil général de la Seine, par l'entremise du préfet de la Seine, un rapport sur l'état du service. Mais à la différence de ce qui se passe dans les départements, c'est le directeur, et non le préfet, qui soumet au Conseil général les prévisions des recettes et des dépenses.

SECTION II

Les catégories d'Enfants assistés

Notions générales. — Enfants protégés. — Pupilles de l'Assistance

CHAPITRE PREMIER

Notions générales

Définition du mot enfant. — Catégories disparues. — Protection et tutelle.

Le législateur de 1904 s'est efforcé de faire bénéficier de l'assistance tous les enfants, quels qu'ils soient, dont la situation réclame le secours.

Cette attitude bienveillante se manifeste dès l'article 1er qui donne une définition très large du mot enfant.

Sont qualifiés enfants, pour l'exécution de la

présente loi, les mineurs de l'un et de l'autre sexe.

Cette disposition provoqua, à la Chambre, l'intervention de M. l'abbé Lemire, qui trouvait exagéré de reculer jusqu'à 21 ans les limites de l'enfance. Le projet de loi avait adopté l'âge de 16 ans, c'était bien suffisant. « Au point de vue du bon sens, au point de vue de la langue, disait-il, on n'appelle pas enfant assisté un gaillard de 20 ans. » Valide, le majeur de 16 ans doit se suffire ; infirme, il appartient à l'assistance ordinaire.

Il est certain, et le rapporteur en donna l'assurance à l'honorable député, que l'admission dans le service d'un majeur de 16 ans ne doit être qu'un fait exceptionnel. Mais le législateur n'a pas voulu, par une limite d'âge, mettre un obstacle à l'obtention des secours, pour les enfants qui réunissent, d'ailleurs, toutes les conditions requises. Il craignait, en adoptant une rédaction moins compréhensive, que certains malheureux se vissent exclus du bénéfice de la loi, précisément à cause des circonstances exceptionnelles de leur infortune. La limitation proposée dans le projet a donc été repoussée; il semble que les auteurs du projet l'avaient choisie par analogie avec la fixation de la majorité pénale, et avec les articles 17 et 19 de la loi du 24 juillet 1889. Mais une jurisprudence s'était établie depuis la cir-

culaire du 21 janvier 1889, qui autorisait les admissions au delà de la seizième année.

Quoi qu'il en soit, cette définition, qui a pu paraître puérile, a du moins le mérite de la précision. Aucune place ne reste à l'arbitraire administratif. Un ministre de l'Intérieur ne pourra plus, comme le fit M. de Corbière dans sa circulaire du 8 février 1823, et sans que rien, dans le décret de 1811, parût seulement autoriser cette restriction, faire tomber à 12 ans l'âge au delà duquel l'admission ne serait plus possible.

La loi ne fait aucune distinction entre les enfants légitimes et les enfants naturels. L'assimilation la plus complète, voilà le terme de cette évolution curieuse qui, de la protection accordée, dans les hospices du moyen âge, presque uniquement aux enfants « procréés en légitime mariage », était arrivée sous la Révolution à la protection presque exclusive des enfants naturels. En effet, dans une circulaire du 23 ventôse an IX, le ministre de l'Intérieur, Chaptal, signalait comme un abus l'assistance aux enfants dont les parents sont mariés.

Si la législation actuelle accorde sans distinction aucune à tous les petits abandonnés ses secours et sa protection, l'Etat n'exerce pas sa mission tutélaire de la même façon sur tous les malheureux qu'il recueille. Il en est parmi eux

que leurs parents abandonnent complètement ; d'autres qui sont appelés à rentrer, après un certain temps, au foyer familial. L'Assistance publique est pour les premiers la seule famille : elle exerce sur eux sa tutelle. Dans le second cas, soit qu'elle remplace momentanément la famille naturelle, soit que simplement elle l'aide à remplir ses devoirs, l'Assistance publique se reconnaît uniquement envers l'enfant un devoir de protection. Nous aurons donc deux grandes catégories d'enfants assistés : les enfants protégés, les pupilles de l'Assistance.

Quand y a-t-il lieu à la tutelle de l'administration ? Quand y a-t-il lieu à sa protection ? Le milieu naturel, où l'enfant vivra et se développera dans les conditions les plus favorables, c'est la famille. L'Etat ne doit donc prendre la place de la famille, c'est-à-dire revendiquer la tutelle, que dans les cas et dans la mesure où l'impérieuse nécessité de sauver la vie ou la moralité de l'enfant le lui commandent et l'exigent. C'est une question de mesure très délicate. La loi de 1904, pour lui donner une solution satisfaisante, a procédé par classification. Les deux grandes catégories d'assistés ont été subdivisées en plusieurs autres ; il y a une catégorie pour chacune des formes multiples que revêt la misère infantile ; et à chaque catégorie correspond le mode d'intervention de l'Etat qui paraît le mieux adapté.

Le décret de 1811 énumérait seulement trois catégories d'enfants assistés :

1° Les enfants trouvés,

2° Les enfants abandonnés,

3° Les orphelins pauvres,

qui étaient placés sous la tutelle de l'Assistance et forment aujourd'hui, avec les moralement abandonnés, créés par la loi de 1889, le groupe des pupilles de l'Assistance.

A ces catégories sont venus s'ajouter successivement :

Les enfants secourus,

Les enfants en dépôt,

Les enfants en garde,

qui constituent le groupe des enfants protégés.

CHAPITRE II

Les Enfants protégés

§ 1. Enfants secourus.— § 2. Enfants en dépôt.— § 3. Enfants en garde. — § 4. De la protection de l'Assistance publique.

Il est certaines hypothèses, disions-nous ci-dessus, où l'intérêt de l'enfant ne nécessite pas que l'Assistance publique prenne lieu et place de la famille naturelle, d'une manière définitive. Il en sera ainsi lorsque l'enfant se trouvera momentanément privé de la protection familiale, soit par la maladie des parents, soit par leur emprisonnement pour des causes qui n'entraînent pas leur indignité, ou lorsque l'indigence des parents les met dans l'impossibilité de subvenir aux besoins de l'enfant. Dans chacune de ces hypothèses, l'Assistance intervient pour pren-

dre soin de l'enfant jusqu'à ce que cesse l'hospitalisation ou l'incarcération des parents, ou jusqu'à ce que la situation de ces derniers leur permette de supporter seuls les charges de leur famille.

§ 1. — Les Enfants secourus

Origine et développement des secours temporaires. — Avantages et abus. — La loi de 1904.

« Tout ce qui éloigne l'enfant de sa mère, écrivait M. Théophile Roussel, le met en état de souffrance et en danger de mort. » Conserver la mère à l'enfant, tel est le but des secours organisés par l'article 7 de la loi du 27 juin 1904.

Nous allons rechercher quelle est l'origine de cette institution, les avantages qu'elle présente, les critiques qu'elle soulève. Nous verrons alors si elle mérite d'occuper, dans l'organisation de l'assistance aux enfants, la place importante que lui ont donnée le législateur et l'Administration.

La création, ou tout au moins l'idée première des secours préventifs d'abandon, remonte à la législation de la période révolutionnaire. La loi du 28 juin 1793, reprenant l'idée émise par La Rochefoucauld-Liancourt en 1790, disposait dans son article 4 : Toute fille qui déclarera allaiter elle-même l'enfant

dont elle sera enceinte, et qui aura besoin des secours de la Nation, aura droit de les réclamer. Les régimes qui suivirent en recommandèrent l'application pour mettre un terme à l'accroissement des abandons dont la facilité avait augmenté avec l'institution des « tours ». A partir de 1830, ce procédé d'assistance se généralise dans tous les départements. Les circulaires ministérielles viennent périodiquement en énumérer les avantages et signaler aux préfets les bienfaits que l'on est en droit d'en attendre : diminution de la mortalité infantile, diminution des abandons et par suite diminution des charges du département, sans compter le relèvement de la fille-mère.

« Si, disait M. de Gasparin en 1837, la mère pouvait nourrir son enfant ; si, au moment de sa naissance, elle n'était pas souvent dépourvue du plus strict nécessaire, elle se déterminerait difficilement à l'abandonner. » La circulaire du 24 mai 1856 appréciait ainsi ce mode de secours : « Le secours temporaire est moral dans son but, efficace dans ses résultats. Source d'économie pour le département dont il diminue les charges en rendant les expositions moins fréquentes, de bien-être pour l'enfant à qui il assure une affection et des soins que rien ne saurait remplacer. » Avec la loi du 5 mai 1869, le secours temporaire prend le caractère d'une institution officielle ; les enfants secourus forment une nouvelle catégorie

d'assistés et la circulaire ministérielle, qui suit de près la loi, exprime le vœu que le secours « destiné à prévenir ou à faire cesser l'abandon devienne la règle du service ».

Les critiques ne manquèrent pas à la nouvelle institution, et il faut bien reconnaître que la répartition des secours donnait lieu à des abus choquants.

Le plus grave grief soulevé contre l'institution et la généralisation du secours temporaire, — le grief le plus souvent développé, parce que, présenté sous une forme brutale, il était propre à discréditer le système, — fut l'exclusion du secours qui frappait les mères légitimes. En effet, la loi de 1793 réservait aux mères illégitimes le bénéfice du secours temporaire, qu'elle appelait « secours aux filles-mères ». On avait estimé que l'enfant naturel était de beaucoup le plus exposé à la misère et à l'abandon. La situation de la fille-mère est critique lorsqu'elle vient de mettre au monde le fruit de sa maternité. Elle est seule à lutter contre la misère et la honte ; ayant perdu, par sa faute, l'appui et la consolation des siens, elle n'a que son travail pour se procurer des ressources à elle et à son enfant, que son amour maternel pour la garder contre le désespoir. Cet être fragile, dont l'existence est une flétrissure, est encore une gêne pour le travail journalier. Que de raisons de s'en débarrasser ! Une bienfai-

sance très large de l'Etat n'est pas de trop pour s'opposer à tous ces motifs d'abandon.

La Convention n'avait pas vu que la situation de la mère légitime n'était pas moins pénible, ni sa détresse moins extrême, lorsque, par la mort, le départ, la maladie ou l'infirmité de son chef, la famille ne devait compter pour sa subsistance que sur le prix de journée de la mère. Sans doute, elle pourrait recourir au bureau de bienfaisance; mais l'assistance communale ne donnait jamais que des secours modiques, bien inférieurs au secours temporaire du département, et, en bien des cas, c'était, comme on l'a dit, renvoyer la mère légitime « de quelque chose d'existant à quelque chose qui n'existait pas encore », puisqu'en 1900, sur 36.000 communes, 20.000 étaient dépourvues de bureaux de bienfaisance.

Comment, disaient les adversaires des secours temporaires, oser proclamer le caractère moral d'une institution qui aboutit à cette situation: l'honnête mère de famille moins bien traitée que sa voisine, la fille-mère, laquelle trop souvent vit dans la débauche et le vice.

Cette injustice flagrante disparut lorsque la loi de 1869, supprimant l'expression de « secours aux filles-mères», lui substitua celle de « secours destinés à prévenir ou à faire cesser les abandons ». La sanction officielle fut dès lors donnée à la pratique, admise déjà dans la plupart des

départements, d'accorder les secours temporaires aux mères légitimes. Le département de la Seine en profita pour les distribuer largement. Quant à la province, M. Bienvenu-Martin, dans son rapport à la Chambre des députés sur le projet de loi, pouvait faire remarquer que, au 31 décembre 1901, 11.125 enfants étaient légitimes sur un chiffre total de 43.305 enfants secourus dans les départements autres que la Seine. «..... Les premiers forment ainsi plus du quart de l'effectif total; mais la statistique accuse à ce point de vue entre les départements des différences considérables; tandis que dans certains d'entre eux la proportion des enfants légitimes n'atteint même pas le dixième des enfants secourus, dans d'autres elle est supérieure à la moitié. Ces inégalités attestent que l'on se montre tantôt sévère, tantôt facile, suivant les régions, pour l'admission des enfants légitimes à l'assistance départementale. » Il ne pouvait être dans l'esprit du législateur de 1904, de revenir à une distinction si contraire à l'intérêt de l'enfant. La circulaire explicative de la loi prend soin au contraire d'affirmer l'égalité devant l'assistance : « il n'y a pas de distinction à faire entre les enfants légitimes et les enfants naturels..... Il n'y a donc pas lieu d'établir des tarifs différents au bénéfice ou au détriment des uns ou des autres ».

On a contesté, d'autre part, que les secours temporaires aient la moindre influence sur la mortalité infantile. Les statistiques de l'Administration ne signifient rien et l'on pose ainsi la question : Prenez un enfant pauvre ; ne vaut-il pas mieux pour sauvegarder son existence le placer en nourrice, au grand air, sous l'œil vigilant de l'Administration, que de le confier à « une mère maladive comme le sont habituellement les ouvrières des villes, gagnant péniblement sa vie ou recevant des amants ? »

Quant à l'allègement des budgets départementaux, disent les détracteurs des secours temporaires, c'est un vain mirage. Ces secours temporaires, préventifs d'abandon, sont en effet beaucoup trop modiques pour remplir leur but ; tout au plus retarderont-ils de quelques mois cet abandon, au grand détriment d'ailleurs de la santé de l'enfant, débilité par les privations qu'il endure fatalement auprès de sa mère. Qu'est-ce, en effet, qu'un secours de 5 francs dans le budget mensuel d'une ouvrière ? Compense-t-il la diminution de salaire qu'entraînent la présence de l'enfant et la nécessité de l'allaitement ? Que si l'enfant est élevé au biberon, pense-t-on que cette aide infime permettra de lui procurer le lait pur dont ses premiers jours ont besoin ? La mère indigente ne sera-t-elle pas tentée de faire servir aux besoins

de son ménage l'allocation ainsi détournée de sa destination ?

C'est encore une illusion de croire que la présence de l'enfant sera un gage de relèvement moral de la mère. Tous les administrateurs savent bien qu'il est utopique de l'espérer, car ils ont vu des filles-mères venir avec insolence réclamer ce secours et déclarer « qu'elles sont prêtes à recommencer une fois leur enfant sevré. C'est de telles mères qu'on espère relever ! et c'est à de telles mères que l'inspecteur départemental impose, avec le secours temporaire, la garde de leurs malheureux enfants, pour diminuer les charges du département.

Toutes ces critiques, on le voit, s'adressent plutôt à la répartition des secours qu'à leur principe même.

Il est impossible de mettre en doute la supériorité de l'allaitement maternel au point de vue de la santé du nourrisson. Même dans des conditions d'hygiène moins favorables, l'enfant élevé par sa mère a des chances de survie plus considérables que l'enfant placé en nourrice à la campagne. M. Brueyre, dans une séance du Conseil supérieur de l'Assistance publique, en 1890, donnait les chiffres suivants : Sur les enfants secourus de la Seine, admis au service

de 1 à 15 jours d'âge et allaités par leurs mères, 20 °/₀ seulement sont décédés à la fin de leur première année ; sur les enfants assistés proprement dits, admis au même âge, et nourris au sein en province, la mortalité à la fin de la première année est de 37 °/₀. C'est donc une économie de mortalité de 17 °/₀ que l'on réalise par ce mode de secours.

Il faut donc lutter contre ce que l'on a judicieusement appelé « l'absentéisme maternel. » Trop de mères aujourd'hui se refusent à allaiter. « Celles qui ont la force n'ont pas la volonté dans bien des cas ; il ne faut pas que celles qui ont la volonté manquent de force. Pour la leur donner, il faut qu'elles mangent, et que la nécessité de se procurer de la nourriture ne les condamne pas à un travail qui tarit la source de nourriture de leur enfant. » « Il s'agirait, disait M. de Gasparin, de payer à la mère les mois de nourrice qu'on paye aujourd'hui à des nourrices étrangères. » Et c'est en somme le résultat que l'on obtient par le secours temporaire.

L'allocation de ces secours ne doit pas, pour agir efficacement, être soumise aux formalités d'une trop longue enquête. Dès le moment de la naissance, qui est le moment le plus critique pour la mère, il importe qu'elle trouve dans l'administraiion une aide et un sou-

tien. C'est dans les premiers jours de sa vie que l'enfant est le plus menacé d'abandon. C'est un fait d'expérience, fait remarquer M. le vicomte d'Hausssonville (1), que, sur 100 enfants abandonnés, 70 l'ont été avant qu'ils eussent atteint l'âge d'un an, et sur ces 70, 50 alors qu'ils n'avaient encore que quelques jours. Et même faut-il observer que souvent l'abandon n'a lieu que sous la pression de causes tout à fait momentanées. Pour l'année 1902, et dans le le département de la Seine, sur 621 enfants rendus à leurs familles, 195, c'est-à-dire près d'un tiers, n'avaient été abandonnés que depuis un an. C'est donc au moins 195 abandons que l'on eût facilement évités par une large application du secours temporaire.

Assurer à l'enfant le secours à domicile, c'est non seulement augmenter d'une façon notable ses chances de survie, c'est encore le faire bénéficier de cet avantage inappréciable, la conservation d'une famille. Nous ne voulons pas dire que, dans tous les cas, l'enfant ait à gagner à être secouru au foyer ; il est des mères corrompues auprès desquelles l'enfant courrait des risques graves de contamination tant morale que physique; leur laisser la garde de l'enfant serait

---

(1) L'enfance à Paris.

vouer celui-ci au vagabondage et à la mendicité, première étape dans la voie du crime. Mais il est des cas, heureusement nombreux, où la mère, malgré une première faute, présente des garanties morales certaines. La naissance de l'enfant, en lui révélant l'étendue de sa faute, lui fait sentir la grave responsabilité qu'elle a encourue vis-à-vis de ce petit être qui vient au monde ; elle veut l'élever, elle le pourra très souvent si la société lui en assure quelque temps les moyens. La présence de l'enfant, quoi qu'on ait pu dire et en se gardant de toute exagération, contribue, dans ces conditions, au relèvement de la mère. Les soins quotidiens qu'il réclame, et surtout l'allaitement, s'ils ne peuvent faire revivre le sentiment maternel étouffé par le libertinage chez les filles définitivement perdues, le raffermissent dans le cœur des mères qui ne sont pas complètement perverties et leur donnent la force de se réhabiliter.

Quelquefois les parents, légitimes ou naturels, de l'enfant que menace l'abandon, auront déjà quelques ressources, et une allocation minime suffira pour leur permettre de remplir les devoirs de leur charge. La mère qui, grâce au secours de l'Administration, aura conservé pendant plusieurs mois son enfant auprès d'elle, ne se résoudra plus désormais à l'abandonner. L'abandon différé, c'est généralement l'abandon évité. Nul doute que la conséquence du système ne soit une

diminution sensible des dépenses départementales. Que l'on se reporte aux chiffres cités par M. Paul Strauss, dans son livre sur l'« Enfance malheureuse » ; on verra qu'à Paris un enfant secouru coûte 1.397 fr. 90, c'est-à-dire 2.108 fr. 50 de moins qu'un enfant recueilli dans le service. A Besançon, l'économie s'élève à 2.337 fr. 50. Tandis que l'enfant abandonné reste à la charge du département jusqu'à 13 ans et parfois même davantage, la durée du secours temporaire n'excède pas trois ans ; et souvent, comme nous l'avons dit, le département ne contribue que pour une faible part à l'entretien de l'enfant secouru, les parents n'étant pas absolument dénués de ressources.

Il est juste pourtant de reconnaître que, si le secours à domicile est, en bien des points, supérieur à l'Assistance proprement dite, son application se prête davantage aux abus. Les enquêtes qu'il comporte doivent être rapides, mais exactes. Les mères non indigentes n'hésiteraient pas à menaeer de l'abandon, afin d'obtenir des secours qui seraient trop largement accordés. C'est une question de mesure qui regarde l'inspecteur départemental. Il doit se garder à la fois de favoriser, par une indulgence excessive, cette spéculation éhontée des mères qui peuvent fort bien subvenir aux besoins de leur famille, mais aussi

d'imposer le secours aux mères décidées à se séparer de leurs enfants. On a cité des cas où, dans l'intérêt des finances départementales, et pour réduire, quoi qu'il arrive, le nombre des admissions, les inspecteurs obligeaient les mères à conserver leurs enfants, moyennant un secours, oubliant qu'il est aux mères résolues mille moyens, sans aller jusqu'au meurtre, de faire périr l'être fragile auquel elles refusent leur affection et leurs soins.

La condamnation de telles pratiques ressort de la modification de texte qui eut lieu, au cours des travaux préparatoires de la loi de 1904, dans la rédaction du 1er paragraphe de l'article 7. Aux mots : Un secours est offert, du projet de 1892, on substitua ceux-ci : Un secours est accordé...., marquant par là que l'allocation en doit être subordonnée aux résultats d'une enquête préalable sur les sentiments de la mère pour son rejeton.

En résumé, nous croyons que le secours temporaire, réparti avec intelligence et mesure, est utile à tous, à l'enfant, à la mère, à la société. Il nous reste à voir les règles de cette répartition posées par la loi du 27 juin 1904.

La première question à trancher est de savoir dans quels cas les secours temporaires sont accordés.

Nous avons indiqué plus haut que la loi de 1904 faisant disparaître une situation choquante supprime toute distinction, en l'espèce, entre les enfants naturels et les enfants légitimes. Nous ne reviendrons pas sur cette question. « La même misère crée pour les enfants le même péril et doit déterminer la même assistance. » La seule condition de l'aptitude au secours, c'est l'indigence. De l'article 3 il découle que le secours n'est accordé qu'à la mère. L'article 7 § 2 précisait très nettement les circonstances dans lesquelles la mère légitime pouvait prétendre au bénéfice du secours. Cet article, afin d'éviter des abus dangereux pour les finances départementales, exigeait que l'on se trouvât en présence d'un « fait matériel, indiscutable, ne donnant lieu à aucune interprétation, à aucune appréciation autre que celle de l'indigence : ce fait, c'est l'absence au foyer d'un homme ayant la charge de subvenir, par son travail, aux besoins de la famille... » En conséquence, le droit au secours était éventuellement ouvert, en outre des filles-mères, aux femmes veuves, divorcées ou abandonnées par leur mari. « Cette énumération, faisait remarquer la circulaire du 15 juillet 1904, n'est pas limitative ; les orphelins pauvres et les autres enfants qu'un parent ou un ami s'offre à recueillir, à la condition que pendant quelque temps l'Administration lui vienne en aide, peuvent devenir titulaires d'un secours, puisque

ces enfants, s'ils n'étaient pas ainsi recueillis, tomberaient à la charge de l'Assistance publique. » On voit qu'une interprétation large était donnée au texte assez restrictif, en somme, de la loi.

Dans le même esprit, M. Emile Rey, au moment du vote de la loi des finances du 22 avril 1905, proposa et fit adopter une rédaction plus générale de l'article 3 : Est dit enfant secouru l'enfant que son *père*, sa mère ou ses *ascendants* ne peuvent nourrir où élever faute de ressources. — On pouvait entendre que le secours était attribué au père resté seul avec ses enfants, ou, à défaut des parents, aux ascendants. C'était exclure de l'assistance départementale les familles indigentes, chargées d'enfants, lorsque le père et la mère étaient présents au foyer. Le Gouvernement déclara qu'il n'en pouvait être ainsi, et, dans la discussion de la loi de finances de 1906, définit les enfants secourus : les enfants que *leurs parents ou ascendants* ne peuvent nourrir ou élever faute de ressources. Ce sont, en un mot, les enfants menacés d'abandon.

Comment le secours est-il accordé ? Nous avons montré que le service des Enfants assistés est, au point de vue financier, un service départemental. « Le mode, la quotité, la périodicité et la durée du secours sont réglés par le Con-

seil général. » C'est à lui de fixer si le secours doit être payé par mois ou par trimestre, d'avance ou à terme échu, s'il doit être fourni en nature ou en argent. Quant à la quotité, remarquons que les secours temporaires sont compris parmi les dépenses pour lesquelles l'article 55 prévoit un tarif minimum obligatoire. C'est un reproche des plus sérieux que l'on faisait aux secours préventifs d'abandon, d'être si modiques qu'ils manquaient le plus communément leur but: ils ne suffisaient pas pour procurer à l'enfant une nourriture saine et les soins indispensables; quand l'enfant ne succombait pas dès les premiers mois, la mère, incapable de le nourrir plus longtemps, finissait par le rapporter à l'hospice. — Désormais un tableau, dressé après des enquêtes minutieuses et revisé périodiquement, indiquera le chiffre au-dessous duquel chaque département ne pourra plus descendre. La statistique montre que, dans les départements pour lesquels le montant des secours pour 100 fr. de dépenses totales est le plus élevé, les admissions annuelles sont, sauf exception, relativement peu nombreuses (1).

---

(1) Statistique des institutions d'assistance pour l'année 1907 (parue en 1910) : Enfants assistés.

Si l'Etat se réserve de forcer la main aux Conseils généraux dont le mauvais vouloir paralyserait le bon fonctionnement de l'institution, il faut en revanche mettre à l'abri du gaspillage le budget départemental. Plus que jamais l'inspecteur devra instruire les demandes de secours avec sévérité et se livrer à des enquêtes sérieuses et exactes sur la sincérité des sentiments de la mère pour son enfant, et sur les garanties de moralité qu'elle présente. D'ailleurs il ne pourra pas, seul, accorder le secours. Ses pouvoirs se réduisent à un droit d'initiative qui, en fait, en fera le plus souvent l'arbitre souverain. C'est au préfet, pouvoir exécutif, et seul compétent pour engager les finances du département, qu'il appartient d'accorder les secours temporaires ou de les supprimer (art. 31, *in fine*).

La loi prévoit en effet certaines circonstances qui entraîneront, soit la suppression, soit la suspension, soit la réduction des secours alloués. Il en sera ainsi lorsque les parents, revenant à meilleure fortune, pourront reprendre à leur charge tout ou partie de l'entretien et de l'éducation de leur progéniture, ou lorsqu'on reconnaîtra que, le secours ne profitant pas à l'enfant par suite de la négligence ou de l'indignité de la mère, il est préférable pour lui d'être recueilli par l'Assistance publique plutôt que d'être maintenu dans sa famille.

Dans le même ordre de préoccupations, la loi permet de mandater le secours au nom de la nourrice. Le secours préventif d'abandon, avons-nous dit, a pour but de faire de la mère la nourrice payée de son enfant et de favoriser ainsi l'allaitement maternel. Convient-il de le refuser à la mère qui se trouve dans l'impossibilité matérielle de remplir ce devoir de la maternité ? On ne l'a pas voulu, car c'eût été souvent priver l'enfant d'une famille capable de lui donner les autres soins et l'affection que la meilleure des Administrations ne saurait lui procurer. Mais on songea, dans ce cas, à payer directement à la nourrice le secours temporaire ; on évitait ainsi que l'argent remis à la mère fût détourné de sa destination et que la nourrice, non payée, exigeât l'admission de l'enfant dans le service. Le projet de 1892 faisait donc du mandat direct à la nourrice une obligation pour l'Administration. Cette mesure de défiance vis-à-vis de la famille naturelle n'allait pas sans inconvénients. M. Brueyre en signala les conséquences morales et pécuniaires. Le paiement immédiat à la nourrice est de nature à grever plus lourdement le budget départemental ; l'appoint que, dans bien des cas, la mère se trouvera en situation de fournir, on ne saurait le lui demander si les mois de la nourrice sont comptés à cette dernière par l'Administration. Au point de vue moral, ce système contribue à relâcher les

liens qui unissent la mère à l'enfant ; il manque l'occasion de développer en elle le sentiment de sa responsabilité. Le législateur de 1904 l'a repoussé. Le Conseil général est libre de faire ordonnancer le secours au nom de la mère, lorsqu'elle présente des garanties sérieuses, au nom de la nourrice, lorsque l'intérêt de l'enfant le demande.

Cela suppose une enquête préalable sur la famille de l'enfant. Les formalités à remplir pour obtenir l'allocation des secours, remise du certificat d'indigence, justification de certaines conditions de séjour (la loi de 1904 a supprimé l'exigence de la reconnaissance de l'enfant), l'ordonnancement des secours par le préfet, le paiement par le percepteur, tout cela suppose un délai assez long. Que deviendra l'enfant pendant ce laps de temps ? Si, d'autre part, le Conseil général, qui décide souverainement, s'est prononcé pour le paiement trimestriel, à terme échu, le secours, au bout de cette période de trois mois au moins, ne risque-t-il pas d'arriver trop tard et de manquer son but ? Dans une circulaire aux préfets du 11 août 1888, le directeur de l'Assistance publique s'exprimait ainsi : « La lointaine échéance des subsides promis décourage bien des bonnes volontés, provoque bien des défaillances.... Dans cet ordre d'assistance plus que dans aucun autre, la promptitude des secours en double le prix », et

il leur recommandait l'usage des secours dits de premiers besoins. L'article 9 § 1 de la loi de 1904 en fait une institution officielle. A son tour, la circulaire du 15 juillet de la même année insiste sur leur nécessité. La femme qui vient porter son enfant à l'hospice est avertie qu'un secours, si elle garde l'enfant, lui sera payé sur-le-champ ; qu'au besoin, si la misère seule la pousse, on va lui remettre un petit trousseau pour son enfant. La fourniture d'une layette et d'un peu d'argent permettront à la mère de parer aux premières difficultés et lui donneront le courage et les moyens d'attendre l'échéance.

Il est deux cas de suppression du secours que la loi de 1904 n'a pas maintenus. Le premier se produisait quand la mère ou son enfant changeaient de département. Lorsque la mère, secourue dans un département, le quittait pour aller se fixer dans un autre, elle se trouvait sans secours ; le premier cessait de lui rien payer, et, dans le second, elle ne pouvait prétendre à aucun secours puisqu'elle ne remplissait pas les conditions de séjour exigées. Cette situation pouvait faire renaître la tentation de l'abandon. Désormais, le premier département continue de payer, ou, s'il ne le fait pas, le département de la nouvelle résidence accorde un secours et acquiert le droit de s'en faire rembourser par le département qui le payait antérieurement.

Le second cas de suppression, qui a disparu, avait trait à la légitimation de l'enfant secouru. Pour provoquer la légitimation de l'enfant illégitime, et, après lui avoir conservé sa famille naturelle, lui rendre une famille légale, on avait imaginé, avant 1904, le système des primes de légitimation. Malheureusement l'allocation de cette prime faisait perdre le droit au secours. Qu'arrivait-il ? Le montant de la prime, payée en une fois, était loin de compenser le secours mensuel attribué auparavant à la mère. Celle-ci était amenée souvent à retarder le mariage qu'on avait voulu favoriser. Lorsque ces calculs n'influençaient pas la mère, il arrivait que la cessation du secours, dans le ménage régularisé, provoquait l'abandon de l'enfant légitimé. C'est ce qui décida le Conseil général de l'Eure à continuer le secours après la légitimation toutes les fois qu'il y avait lieu, et nombreux furent les départements qui suivirent cet exemple. Ici encore la loi de 1904 n'a fait que consacrer une pratique généralement suivie en décidant que le secours ne cesserait pas *de plano* par le paiement de la prime de légitimation, qui est facultative pour le Conseil général ; le préfet, sur l'avis de l'inspecteur départemental, jugera de l'opportunité de continuer ou non cette mesure.

En résumé, et en ce qui concerne l'organisation des secours temporaires, la loi s'est

efforcée de ne laisser en dehors du secours aucun enfant menacé d'abandon ou de misère. Elle prend des précautions sérieuses pour que des abus trop graves ne se glissent pas dans le fonctionnement de cette institution et n'en faussent pas le principe. Cela nous paraît pleinement justifier l'importance qu'a prise cette catégorie d'assistés. De 1853 à 1889 le nombre des secourus a quintuplé, pendant que l'effectif total des assistés doublait à peine. Ce développement semble s'être un peu ralenti depuis lors. Ils étaient en 1889 42,2 % de l'effectif total, ils n'arrivent aujourd'hui qu'à 36 % (1).

Il nous semble que tout n'est pas encore achevé en la matière. Le secours en effet ne dure jamais plus de trois ans. Au bout de ce temps on présume, et à bon droit, que l'attachement de la mère à son enfant lui enlèvera toute idée d'abandon. Malheureusement cela ne signifie pas que la mère sera toujours tirée d'embarras. Elle aura souvent plusieurs enfants en bas âge. Que deviendront-ils pendant qu'elle travaillera à l'usine, à l'atelier? Il existe des œuvres de bienfaisance privée, je veux parler des crêches, où la mère dépose son enfant pour

(1) Statistique annuelle des institutions d'assistance pour l'année 1907.

le temps que dure son absence du logis et vient l'allaiter à ses moments de liberté. Il faudrait que l'Etat créât des crêches là où il n'en existe pas et où leur nombre est insuffisant. Il faudrait, ainsi que le demandaient M. Strauss (1) au Sénat et M. Durand (2) à la Chambre des députés, que les mères eussent, pour allaiter, deux repos d'au moins une demi-heure, qui couperaient le travail de la matinée et celui de l'après-midi, sans que l'heure de l'allaitement ne pût en aucune façon être décomptée du salaire. Il serait à souhaiter aussi que l'Etat favorisât la généralisation des consultations de nourrissons, qui existent déjà dans les grandes villes. A Paris, « sur 174 enfants qui ont suivi les consultations, en 1898, 25 sont décédés ; ce qui fait ressortir à 14,78 °/₀ le taux de la mortalité. En comparant ce chiffre à celui de la statistique municipale qui est de 22,5 °/₀, on constate qu'il lui est inférieur de près de 8 °/₀ » (3).

La protection de l'assistance, en effet, ne sau-

---

(1) *Journal officiel.* Documents parlementaires, Sénat, a. 235.

(2) *Journal officiel.* Documents parlementaires, Chambre, a. 1557.

(3) Lenoir. — Du régime actuel des enfants assistés, p. 117 et suivantes.

rait se borner aux sacrifices pécuniaires que le département est appelé à consentir pour le service des Enfants assistés. La loi exige encore des inspecteurs qu'ils exercent sur les enfants secourus une surveillance directe, personnelle ; que leurs visites aient lieu au domicile même des parents. C'est là seulement qu'ils pourront se rendre compte des conditions dans lesquelles l'enfant est élevé et des qualités de la mère de famille ; c'est là seulement qu'ils pourront prodiguer à celle-ci leurs conseils et leurs encouragements. « L'Administration, dit la circulaire du 15 juillet 1904, aura-t-elle fait tout son devoir à l'égard de l'enfant, lorsqu'elle sera arrivée, par l'allocation d'un secours de premiers besoins, d'une layette et d'un large subside mensuel, à déterminer la mère à renoncer à l'abandon? Non, il lui restera encore, et ceci est important, à prêter son appui moral et ses conseils à la mère, soit directement en l'aidant à trouver du travail, en lui donnant des conseils au sujet de l'hygiène et de l'alimentation de l'enfant, soit indirectement en la mettant en relation avec des œuvres, qui la prendront sous leur protection et l'assisteront matériellement et moralement. Quoiqu'il reste sous la tutelle et sous la direction de sa mère, l'enfant doit bénéficier (l'art. 2 est formel) de la *protection* de l'autorité publique. » Ici la diversité

des situations ne permet pas au législateur d'édicter des règles précises ; il faut s'en remettre au zèle et au dévouement des administrateurs.

Nous ne doutons pas que le personnel de l'Assistance ne réponde à cet appel du ministre. En somme, et comme conclusion à ce chapitre, nous dirons : L'excellence du principe des secours temporaire est indiscutable ; l'organisation du service, sauf quelques lacunes faciles à combler, est satisfaisante. Tout permet d'espérer que les résultats, tant au point de vue de la mortalité infantile que de la diminution des abandons (si le peu de temps écoulé ne permet pas encore de les apprécier très nettement) (1), ne tarderont pas à montrer que, dans la lutte contre la misère de l'enfance, le secours temporaire à domicile et préventif d'abandon est une base très sûre d'opérations.

---

(1) Déplorons une fois pour toutes que l'art. 57 soit resté jusqu'ici lettre morte et que le rapport quinquennal qu'il prévoit n'ait pas encore été publié.

§ 2. — Les Enfants en dépôt

Dans son titre premier, la loi du 27 juin 1904 définit ainsi les enfants en dépôt :

Art. 4. — Est dit enfant en dépôt :

L'enfant qui, laissé sans protection ni moyens d'existence par suite de l'hospitalisation ou de la détention de ses père, mère ou ascendants, est recueilli temporairement dans le service des Enfants assistés.

Cette catégorie est une création de la loi. Ce n'est pas qu'on n'ait reconnu, depuis longtemps déjà, la nécessité de l'assistance à cette classe d'enfants malheureux. S'ils sont en bas âge, ils manquent de soins ; s'ils sont un peu grands, ils sont voués au vagabondage et à la mendicité, exposés à la vie dans la rue, féconde en dangers, en tentations et en mauvais exemples, et ils grossissent les rangs de ces enfants nomades

que les Anglais désignent sous le nom d'Arab boys.

Dans beaucoup de villes, les hospices dépositaires recueillaient, bien avant notre loi, ces enfants qui n'étaient ni des enfants abandonnés, ni des orphelins pauvres. A Paris notamment, ils étaient admis à l'hospice de la rue Denfert-Rochereau, où ils s'appelaient déjà enfants en dépôt.

Le règlement-modèle de 1862 avait sanctionné ce mode d'assistance aux enfants. Mais il n'avait aucun caractère obligatoire ; son adoption, conseillée aux préfets, était loin d'être générale. Il contenait d'ailleurs une grave erreur. Les enfants, que l'on appellera par la suite enfants en dépôt, étaient assimilés aux enfants abandonnés. Ils en différaient pourtant par plusieurs points : d'une part, leur passage à l'assistance n'était que momentané, et leur admission provisoire au service des Enfants assistés ne durait guère plus de six mois. Quant aux pouvoirs de l'Administration sur ces enfants, ils ne comprenaient point la tutelle que le service exerce sur les enfants définitivement abandonnés ; leur tutelle continue d'appartenir aux parents, auxquels il eût été excessif de l'enlever pour une cause (maladie ou condamnation relativement légère) qui ne démontrait pas leur indignité.

Il était d'ailleurs aussi inexact de fondre cette catégorie d'enfants assistés dans celle des enfants

secourus. L'enfant en dépôt est *recueilli* par l'Assistance ; l'enfant secouru est laissé à la disposition de sa mère, qui le garde auprès d'elle, ou lui choisit, en dehors de chez elle, un placement à son gré. Le secours temporaire est l'extension aux enfants du secours à domicile ; l'assistance aux enfants en dépôt suppose la mainmise provisoire de l'Administration sur la personne de l'assisté.

C'est donc à juste titre que l'article 4 range les enfants en dépôt dans une catégorie spéciale, d'autant plus que ces assimilations erronées pouvaient amener l'Administration à leur appliquer des règles que leur situation ne comportait pas et qui risquaient de produire des résultats fâcheux.

Dans quels cas l'enfant de parents hospitalisés ou détenus a-t-il droit à la protection publique ? L'article 4 est conçu dans des termes fort larges. Il faut seulement que l'enfant se trouve dans une situation nécessiteuse. Peu importe d'ailleurs que les parents soient simultanément incarcérés ou admis à l'hospitalisation. Il suffit que l'absence de l'un d'eux ait pour conséquence de priver l'enfant de protection ou de moyens d'existence. Que de fois, en effet, l'enfant dont la mère est entrée à l'hôpital manquerait de soins et de surveillance pendant que le père va travailler au loin, parfois pour plusieurs jours. Ce que nous venons de dire

des parents s'applique dans les mêmes conditions aux ascendants lorsque, pour une cause quelconque, l'enfant est à leur charge.

L'intérêt de l'enfant dictera le mode d'intervention de l'Administration. Si personne ne peut remplacer auprès de lui les parents absents, il sera recueilli dans le service des Enfants assistés où il recevra les soins que réclame son âge. Autant que le permettra la courte durée de son séjour à l'établissement dépositaire, on s'efforcera de compléter son instruction, et, s'il y a lieu, de réformer dans la mesure du possible son éducation.

Mais si un parent consent à assumer la charge de nourrir et de surveiller l'enfant, il sera « de bonne administration et nullement irrégulier d'avoir recours à cette combinaison. Dans ce cas le devoir de protection se bornera, outre l'allocation du secours, à se rendre compte que l'enfant est en bonnes mains. Si le placement paraît douteux, on ne doit pas manquer l'occasion d'enlever l'enfant, pour quelque temps au moins, aux influences d'un milieu pernicieux » (1).

Ce qui caractérise la mission de l'Assistance publique vis-à-vis des enfants en dépôt, c'est son caractère provisoire. Il est rare qu'elle s'étende

---

(1) Circulaire du ministre de l'Intérieur du 15 juillet 1904.

au delà d'un délai de 6 mois ; elle prend fin normalement par le retour des parents au foyer. Lorsque le père, ou la mère, ou tous les deux sont guéris ou remis en liberté, ils reprennent sur l'enfant tous les droits que la maladie ou la détention les avait mis simplement dans l'impossibilité d'exercer. Il faut remarquer en effet que la puissance paternelle, dans ce genre de cas, reste toujours entière et qu'il est loisible aux parents d'enlever au service de l'Assistance la garde momentanée qu'il assume; il leur suffit de prescrire pour leurs enfants tel autre placement qu'ils ont trouvé et qui leur convient.

Les enfants cessent aussi d'être maintenus en dépôt lorsque, et les cas sont nombreux, la mort des parents hospitalisés, ou la proclamation de l'indignité des parents détenus les fait passer dans une des catégories des pupilles de l'Assistance, soit comme orphelins pauvres, soit comme moralement abandonnés.

Pendant l'année 1907, 16.486 enfants en garde ont été recueillis. Il en restait 3.878 au 31 décembre. Le nombre des enfants en garde étant très restreint, les enfants en dépôt constituent la masse de ce chiffre (1).

---

(1) Statistique annnelle des institutions d'assistance pour l'année 1907.

Nous allons nous occuper maintenant d'une catégorie d'enfants protégés, sur lesquels les droits de l'Administration sont plus étendus, celle-ci ayant non seulement la garde de fait, mais un droit de garde sur la personne de l'enfant.

§ 3. — Les Enfants en garde

L'article 5 de la loi du 27 juin 1904 est ainsi conçu :

Est dit enfant en garde :

L'enfant dont la garde a été confiée par les tribunaux à l'Assistance publique en exécution des articles 4 et 5 de la loi du 19 avril 1898.

Voici le texte de ces deux dispositions :

Article 4. — Dans tous les cas de délits ou de crimes commis par des enfants, ou sur des enfants, le juge d'instruction pourra, en tout état de cause, ordonner, le ministère public entendu, que la garde de l'enfant soit provisoirement confiée, jusqu'à ce qu'il soit intervenu une décision définitive, à un parent, à une personne ou à une institution charitable qu'il désignera, ou enfin à l'Assistance publique.

Article 5. — Dans ces mêmes cas les cours

ou tribunaux pourront, le ministère public entendu, statuer définitivement sur la garde de l'enfant.

Ainsi, les enfants de cette catégorie ont une double origine ; ce sont :

1° Des enfants victimes de crimes ou de délits ;

2° Des enfants coupables de crimes ou de délits.

Dans un prochain chapitre, nous aurons à nous occuper de la loi de 1889 sur les enfants moralement abandonnés, maltraités ou délaissés, qui organise la déchéance de la puissance paternelle. Nous verrons la jurisprudence, par une interprétation trop rigoureuse de la loi, affirmer l'indivisibilité de la puissance paternelle et en repousser tout démembrement, toute déchéance partielle. Comme les tribunaux hésitaient à faire subir une déchéance totale, dans les cas où la loi ne leur en faisait pas une obligation stricte, et préféraient, le cas échéant, prononcer l'acquittement pur et simple, on aboutissait à des situations inacceptables. L'enfant victime de crimes ou de délits était laissé à des parents dénaturés dont on ne pouvait guère espérer le retour à de meilleurs sentiments par le seul fait de la comparution en justice ; l'enfant délinquant, mineur de 16 ans, ayant agi sans discernement retournait dans sa famille, dont la négligence coupable ou les mau-

vais exemples l'avaient laissé glisser sur la pente du crime.

Sans doute une autre solution était possible pour les magistrats, l'envoi en correction. Mais cette mesure n'était guère en faveur et la promiscuité du dépôt paraissait aussi grosse de dangers que la remise à la famille.

On essayait bien de tourner la loi ; mais on n'aboutissait qu'à des résultats précaires, à la merci du mauvais vouloir des parents. C'est ainsi qu'on avait essayé d'ordonner la remise des enfants coupables à des personnes ou à des sociétés charitables. Mais ce procédé était déclaré illégal par la Cour de cassation, et les sociétés qui accueillaient ces enfants étaient absolument désarmées contre les réclamations des parents. D'autres fois on envoyait l'enfant en correction, et l'administration pénitentiaire, le mettant immédiatement en liberté provisoire, le confiait à une société de patronage. Mais il fallait prononcer l'envoi en correction, ce qui faisait reculer bien des juges, d'autant plus que l'administration pénitentiaire appréciait seule ensuite l'opportunité de la mise en liberté provisoire.

Sous la pression de l'opinion publique, et devant l'émotion soulevée par des affaires retentissantes concernant des parents dénaturés, le législateur de 1898 décida d'investir le juge du droit de pourvoir à la garde de ces petites victi-

mes. Des hommes généreux firent étendre cette mesure aux enfants traduits en justice pour crimes ou délits, estimant que pour cette catégorie de délinquants l'éducation vaut mieux que la répression.

Désormais les tribunaux pourront distraire de la puissance paternelle le droit de garde, et le donner, avec l'autorité effective qu'il confère sur la personne de l'enfant, à un parent, à une personne ou à une œuvre charitables, ou, à leur défaut, à l'Assistance publique. L'ordonnance provisoire du juge d'instruction permettra d'enlever, pendant tout le temps des poursuites, la petite victime à ses parents, et le jeune délinquant aux dangers d'une longue détention préventive, pour les confier à des mains secourables ; la décision du tribunal pourra confirmer et rendre définitifs ces placements.

La loi n'a pourtant pas donné les résultats heureux que l'on en attendait. Les tribunaux l'appliquent peu et dans des proportions extrêmement variables. De 1898 à 1902 (1), sur 21.597 prévenus, mineurs de 16 ans, il y en a seulement 1.223 qui ont bénéficié de la loi ; sur ces 1.223, 920 ont été confiés à l'Assistance publique. Pendant cette

---

(1) Chiffres cités par M. Lavondès. *J. O.* 13 août 1903, p. 5214 et suiv.

même période, Reims a appliqué la loi 40 fois, Versailles deux.

Avant 1904, l'Administration départementale, se basant sur ce fait que la loi de 1898 ne prévoyait aucune ressource pour subvenir aux dépenses de cette nouvelle catégorie d'assistés, résistait à la prétention des magistrats de lui imposer la garde et l'éducation d'enfants coupables, pour lesquelles elle n'était pas outillée. La Cour de cassation n'admettait pas les résistances des départements. La loi de 1904, tout en consacrant le système de la Cour de cassation, augmente la contribution pécuniaire de l'Etat, et décharge l'Assistance publique des dépenses relatives aux enfants délinquants, lesquelles dépenses seront payées par l'administration pénitentiaire qui devait normalement les supporter autrefois.

Malgré tout, la loi de 1904 ne semble pas avoir eu une bien grande influence. En 1902, un seul enfant était admis, dans le département de la Seine, en vertu de la loi de 1898; en 1903, le nombre des admissions s'est élevé à 19 ; en 1904, année de la modification au régime financier, il a été de 18 ; en 1905, de 7. Il est permis de trouver que ces résultats ne sont pas brillants, étant donné l'accroissement de la criminalité juvénile.

Le service des Enfants assistés n'aime pas beaucoup à recevoir les enfants vicieux ; les tribunaux lui envoient de petits garnements que

l'école correctionnelle pourrait seule contenir. Il lui est impossible de trouver pour eux des placements à la campagne, les nourriciers manquant d'autorité suffisante sur ces natures perverties. L'Administration est contrainte à demander aux tribunaux leur envoi en correction qui, depuis la loi du 28 juin 1904, peut être prononcé non seulement pour 6 mois, comme cela était de règle auparavant, mais jusqu'à ce que l'éducation correctionnelle ait réussi à les amender. Le service en effet, et cela nous paraît être une des causes principales de l'échec de la loi, ne dispose pas de ces établissements spéciaux, dont parle la circulaire ministérielle du 17 juillet 1904, où les enfants vicieux ou difficiles recevraient une éducation appropriée à leur situation morale. Dans son étude sur « les catégories d'enfants assistés », M. Lavondès fait remarquer que le département de la Seine-Inférieure, où l'application de la loi de 1898 est le plus fréquente, est aussi celui qui est le mieux doté d'établissements de ce genre. Dans cette voie, il reste encore à faire un effort législatif et financier sérieux.

§ 1.— De la protection de l'Assistance publique

Nous avons passé en revue toutes les catégories d'enfants que la loi place sous la protection de l'Assistance publique. Nous nous sommes étendu beaucoup plus longuement sur la catégorie des enfants secourus : 1° à cause de son importance dans le service ; 2° pour ce fait que, conservant l'enfant à la mère et une famille à l'enfant, le secours temporaire semble réaliser l'idéal de l'assistance, s'il est vrai qu'il vaut mieux prévenir que guérir. Il nous paraît utile maintenant de résumer en quelques lignes ce qu'il faut entendre par *protection* de l'Administration.

Le seul motif de l'intervention de l'Etat, c'est l'intérêt de l'enfant ; l'intérêt de l'enfant est donc aussi la mesure de cette intervention. Nous avons vu qu'elle peut aller depuis la pro-

tection toute morale jusqu'au droit de garde sur l'enfant. Toutes les fois que la vie ou la moralité de l'enfant ne sont pas en jeu, on le maintient dans sa famille et c'est là qu'on le protège au moyen des secours aux familles indigentes et par la surveillance active des inspecteurs. Lorsque cela n'est pas possible, l'Administration prend la garde de fait des enfants malheureux, qu'elle recueille provisoirement. Enfin, lorsque la famille, par un oubli trop grave des sentiments d'affection ou des devoirs de surveillance qu'elle doit à l'enfant, compromet leur vie ou leur avenir, l'Administration se fait investir par l'autorité judiciaire d'un droit de garde (1) qui entraîne, sans hésitation possible depuis la loi du 28 juin 1904, le droit de correction.

Nous allons voir, dans la section suivante, les cas où l'administration exerce, sur les enfants qu'elle recueille, la tutelle pleine et entière,

---

(1) En Angleterre les jeunes vagabonds et mendiants sont envoyés par les tribunaux devant lesquels toute personne a le droit de les amener, dans des écoles *certifiées*. Ces écoles reçoivent aussi les jeunes délinquants. Ce sont des établissements libres.

On retrouve aux Etats-Unis cette institution de la poursuite des enfants vagabonds.

remplaçant auprès d'eux une famille absente, indifférente ou indigne. C'est d'eux que nous nous occuperons presque exclusivement désormais jusqu'au moment où nous traiterons du régime financier du service.

CHAPITRE III

PUPILLES DE L'ASSISTANCE

Enfants trouvés. — Enfants abandonnés. — Orphelins pauvres. Moralement abandonnés.

Les enfants trouvés, les enfants abandonnés et les orphelins pauvres, prévus par le décret de 1811, constituent, avec les enfants moralement abandonnés qui ont été placés sous la tutelle de l'Assistance publique par la loi du 24 juillet 1889, la catégorie d'assistés connus sous le nom générique de pupilles de l'Assistance. En somme, l'on peut dire que tous les enfants dont, pour une cause ou pour une autre, les parents sont indéfiniment incapables de s'occuper, sont placés sous le régime de la tutelle.

Au moment de la discussion de l'article 6, M. Léonce de Castelnau reprocha à la loi de

créer ce qu'il appelait une tutelle directe et immédiate en faveur de l'Assistance publique. Dans l'intérêt des finances publiques, il demandait qu'aucune atteinte ne fût portée à l'initiative privée et que la tutelle de l'Administration ne s'exerçât que lorsque l'action de la charité privée était insuffisante. Il déposa dans ce sens un amendement tendant à ce que les prétentions de l'Administration ne puissent en aucun cas faire obstacle ni à la tutelle officieuse organisée par la loi du 24 juillet 1889, ni à la tutelle dative des articles 405 et suivants du Code civil.

Il n'avait jamais été dans l'esprit des auteurs du projet de loi de donner à l'article 6 la portée générale dont on lui faisait grief. On n'entendait pas faire passer de plein droit à l'Assistance la tutelle sur les enfants visés par l'article 6, mais seulement leur donner une aptitude à bénéficier de cette tutelle. Les déclarations très nettes de M. Bienvenu-Martin, rapporteur, et de M. Monod, directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, dissipèrent l'équivoque. Il fut bien entendu qu'en fait l'Administration n'intervenait et n'interviendrait qu'à l'égard des enfants réellement délaissés, qu'elle ne devait être tutrice qu'à défaut d'autre tuteur et que, par conséquent, elle ne revendiquerait la tutelle que lorsqu'il n'y aurait pas d'autre tutelle organisée. Dans les cas con-

traires, dit la circulaire ministérielle du 15 juillet 1904, « l'enfant n'ayant pas été immatriculé ne se sera, à aucun moment, trouvé sous la tutelle de l'Administration ».

Cela posé, voyons rapidement quelles sont les différentes catégories de pupilles de l'Assistance publique.

§ 1. — Les Enfants trouvés

On donne le nom d'enfants trouvés à ceux qui, nés de père et de mère inconnus, ont été trouvés dans un lieu quelconque ou portés dans un établissement dépositaire (1).

La première partie de cette définition vise les enfants exposés ; la seconde, les enfants dont les parents ont, au moment de l'abandon, usé de la faculté qui leur est laissée de ne pas se faire connaître.

Les expositions sont très rares, et il faut s'en féliciter. Ce mode barbare d'abandon, qui était la

---

(1) Dans tous les départements, le nombre des enfants trouvés est très faible ; il n'atteint 10 pour 100.000 habitants que dans 5 départements : la Seine, la Corse, la Gironde, les Bouches-du-Rhône et le Maine-et-Loire ; il est nul pour 11 départements (Statistique des institutions d'assistance, 1909, p. 194).

règle avant l'institution des bureaux d'admission, vouait le plus souvent à la mort l'enfant qui en était victime. Déposé dans un carrefour, à la porte d'une église ou d'une maison particulière, il était en butte à tous les dangers d'une circulation parfois intense ; il devenait la proie d'un professionnel de la mendicité ; lorsque, par bonheur, une personne charitable le relevait, il était souvent trop tard pour l'empêcher de succomber aux suites des intempéries et des privations trop longtemps endurées.

Ce procédé est passé à l'état d'exception. M. Brueyre, dans son rapport, citait, pour l'année 1887, 15 cas seulement d'exposition pour 3.477 recueillis la même année dans le département de la Seine.

Aux enfants exposés, il faut ajouter les enfants que leurs parents abandonnent frauduleusement entre les mains de personnes étrangères, et ceux, plus nombreux, qui, âgés de moins de 7 mois, seront reçus à bureau ouvert et sans enquête, lorsque les parents ne répondront pas aux demandes de renseignements.

§ 2. — Les Enfants abandonnés

Ce qui distingue l'enfant abandonné de l'enfant trouvé, c'est que l'on connaît ses parents. L'enfant abandonné, dit l'art. 6 § 2, est celui qui, né de père ou de mère connus, en est délaissé sans qu'on puisse recourir à eux ou à leurs ascendants.

Des cercles successifs d'assistance, la famille est le premier ; c'est à elle qu'incombe la charge d'élever ses enfants ; c'est seulement lorsque les moyens lui font défaut que l'Etat intervient.

Si l'on compare le texte du décret de 1811 et la rédaction de la loi actuelle, on constate que le premier exigeait seulement l'impossibilité de recourir aux père et mère de l'enfant. La loi de 1904 exige en outre qu'il n'y ait aucun recours possible contre les ascendants.

Le § 2 de l'art. 6 est en effet un des textes par lesquels le législateur a voulu manifester son intention de faire cesser toute distinction entre

les enfants légitimes et les enfants naturels. Nous n'insisterons pas sur les raisons qui l'ont guidé ; nous les avons déjà exposées dans les notions générales qui servent d'introduction à ce chapitre. Rappelons cependant que, par une interprétation restrictive du décret de 1811, beaucoup de départements, soucieux avant tout des finances départementales, refusaient d'admettre dans le service les enfants légitimes, dont les parents devaient par la suite recourir au procédé funeste de l'exposition. Le Conseil d'Etat reconnaissait, par arrêt du 13 août 1861, le droit pour le département de les rejeter. Le législateur n'a pas voulu que cet état de choses subsistât. La misère des parents légitimes peut, dans certains cas, leur faire de l'abandon une nécessité ; dans ce cas les départements doivent recueillir leurs enfants. Il ne peut plus désormais y avoir d'hésitation possible. « Sans qu'on puisse recourir aux ascendants », dit l'art. 6 : le recours aux ascendants suppose un mariage régulier ; il n'y a donc pas à se préoccuper si l'enfant est issu de parents légitimes ou s'il est né hors mariage.

Les enfants abandonnés constituent le groupe le plus important des enfants assistés. Tandis que les enfants trouvés représentent à peu près 1/10.000 de la population, on compte plus de 100.000 abandonnés, c'est-à-dire 25 pour 10.000

habitants. Leur nombre, d'ailleurs, ne cesse de s'accroître, surtout depuis 1889 ; les secours temporaires sont impuissants à arrêter cette augmentation.

§ 3. — Les Orphelins pauvres

Le décret de 1881 considérait comme orphelins pauvres les enfants n'ayant ni père, ni mère, et privés de ressources. Le § 9 de l'article 6 exige en outre que l'enfant n'ait pas d'ascendants à qui l'on puisse recourir; la dette alimentaire à laquelle les ascendants sont astreints leur impose en effet l'obligation, au cas du décès des père et mère, de subvenir aux besoins de leurs petits-enfants.

Malgré les termes très précis du décret de 1811, deux instructions ministérielles de 1811 et de 1823, se basant sur ce que l'article 12 du décret, qui fixait à 4 millions la contribution annuelle de l'Etat, ne parlait pas des orphelins, ne les rangeaient pas parmi les enfants assistés du département et les renvoyaient aux bureaux de bienfaisance de leurs communes. Le Conseil d'Etat, par un avis du 20 juillet 1842, fit bonne justice de cette interprétation manifestement erro-

née, et décida que ces enfants n'étaient pas à la charge de la commune, mais étaient assimilés aux enfants abandonnés et mis à la charge du budget départemental. Il est à croire que la jurisprudence du Conseil d'Etat ne s'établit pas d'une façon durable, car le ministre de l'Intérieur écrivait en 1876 : « Les orphelins pauvres ne sont pas nécessairement des enfants ayant droit à l'assistance départementale. La législation sur le service des Enfants assistés ne contient en ce qui les concerne aucune règle faisant formellement exception au principe général d'après lequel, en matière d'Assistance publique, le devoir incombe à la commune. »

Les orphelins pauvres étaient, ainsi, laissés à l'arbitraire de l'Administration. Cependant il était de jurisprudence qu'il appartenait aux départements d'accepter les libéralités faites aux orphelins; on aurait dû conclure qu'à eux incombaient les dépenses relatives à leur assistance. Les départements étaient seuls en mesure d'y subvenir, les bureaux de bienfaisance ne fonctionnant pas partout, et disposant, là où ils existaient, de ressources insuffisantes.

La loi de 1904 lève toute hésitation ; le texte ne laisse place à aucune controverse; l'orphelin pauvre est un pupille de l'Assistance départementale.

§ 4. — **Les Enfants moralement abandonnés**

La loi de 1904 met au rang des pupilles de l'Assistance :

1° Les enfants dont les parents ont été déchus de la puissance paternelle, en vertu du titre I[er] de la loi du 24 juillet 1889 (enfant maltraité, enfant délaissé ou moralement abandonné).

2° Les enfants admis dans le service, en vertu du titre II de la loi du 24 juillet 1889.

En d'autres termes, et en nous reportant aux textes visés, nous dirons : Sont pupilles de l'Assistance :

1° Les enfants laissés à l'état complet d'abandon moral, par suite des vices ou de l'indignité de leur famille, et confiés à l'Assistance par le tribunal qui a déclaré les parents déchus de la puissance paternelle ;

2° Les enfants qui manquent de surveillance par suite des infirmités ou de la misère de leurs parents, lesquels se dessaisissent volontairement

de leur puissance paternelle en faveur de l'Assistance publique, ou laissent celle-ci recueillir bénévolement les enfants, sans intervenir dans un certain délai, conformément aux articles 19 et 20 de la loi.

Ces deux catégories de pupilles forment le groupe d'assistés qu'on appelle ordinairement les « moralement abandonnés ». L'utilité de l'intervention administrative dans toutes les circonstances où le pouvoir paternel fait défaut ou est corrumpu, est évidente. Dans son rapport sur l'extinction de la mendicité, présenté à la Convention Nationale, J.-B. Bo, député de l'Aveyron, en soulignait la nécessité. « Il est essentiel de ne pas laisser aux soins de parents pervers l'éducation d'une enfance qui se moule facilement aux premières impressions qui frappent les sens. La Nation doit remplir le devoir d'un père, lorsque celui-ci le méconnaît. Elle a trop d'intérêt et trop de gloire à trouver, dans tous ses frères, des citoyens honnêtes et vertueux pour exposer leur jeunesse au spectacle honteux, mais séduisant, de l'oisiveté et du vagabondage ».

Le Code civil, quoiqu'il organisât la puissance paternelle dans l'intérêt de l'enfant, n'osa pas aller jusqu'au bout des conséquences de ce nouveau principe et la proclamer éteinte quand elle irait à l'encontre de ce but. La jurisprudence regarda toujours la puissance paternelle comme

intangible. Seul, l'article 335, pour le crime particulièrement grave d'excitation habituelle de l'enfant à la débauche, permettait d'en prononcer la déchéance à l'égard de cet enfant. La loi de 1874, sur les professions ambulantes, vint créer de nouvelles causes de déchéance, mais ne fut jamais appliquée.

Quelle était, à la veille de la loi de 1889, la situation des enfants moralement abandonnés? La jurisprudence s'arrogeait bien un droit de contrôle de la puissance paternelle ; mais ce droit de contrôle était le plus souvent illusoire. Quant à l'Assistance publique et aux sociétés charitables, elles se trouvaient, lorsqu'elles recueillaient l'enfant, en butte à un obstacle sérieux : la persistance de la puissance paternelle entre les mains des parents. Ceux-ci venaient réclamer l'enfant dès qu'il était en âge de fournir un profit parfois infâme. Les contrats de cession des droits de puissance paternelle n'étaient pas juridiquement valables et ne pouvaient constituer une arme efficace contre ces revendications intéressées. La précarité de cette situalion décourageait les meilleures volontés.

La loi de 1889 est venue organiser la déchéance de la puissance parternelle et permettre à l'Assistance publique, aux sociétés charitables et aux particuliers de recevoir, sous certaines condi-

tions, les droits ou une partie des droits de puissance paternelle.

1° *Catégorie de moralement abandonnés*

La loi énumère tout d'abord les causes de déchéance ; elles sont de deux sortes : facultatives ou obligatoires. La déchéance ne peut être prononcée que par les tribunaux, et à la suite de certaines infractions à la loi pénale.

Quant aux conséquences de la déchéance prononcée et au rôle de l'Assistance publique, M. Brueyre dit très nettement : « L'Assistance publique est tutrice à titre définitif si le jugement lui confère la tutelle ; elle l'est aussi si la juridiction compétente n'est pas saisie par le ministère public ou si celle-ci ne se prononce pas ; elle l'est à titre précaire pendant la durée de l'intervalle entre la prononciation de la déchéance et la décision de la juridiction civile ; elle cesse de l'être si cette juridiction a organisé la tutelle dans d'autres conditions (1). » On voit par là que la loi crée une tutelle de plein droit au profit de l'Assistance publique ; mais la dernière hypothèse montre qu'il est possible aux magistrats de l'écarter en donnant à l'enfant un tuteur offi-

(1) Cité par M. Lavondès, p. 144.

cieux dans les formes simplifiées de l'article 13, ou en confiant, au cas de déchéance des droits du père, l'exercice de la puissance paternelle à la mère, comme le permet l'article 9.

En ce qui concerne l'étendue de la tutelle, remarquons que l'article 13 de la loi 1904 abroge l'article 11 de la loi de 1889 et que les moralement abandonnés sont en tous points assimilés aux pupilles des autres catégories.

La cessation de la tutelle surviendra par le décès, la majorité ou l'émancipation du pupille et le retrait de l'enfant par le père réhabilité — et 3 ans après la réhabilitation. Une situation spéciale peut se produire qui donnera lieu aussi à la cessation de la tutelle. Au décès du père déchu, la mère, qui a été écartée de l'exercice de la puissance paternelle, reprend *de plano* ses droits sur l'enfant.

2° *Catégorie d'enfants moralement abandonnés*

Le titre II de la loi de 1889 prévoit les cas de dessaisissement volontaire ou non volontaire de tout ou partie des droits de puissance paternelle.

L'assistance publique pourra prendre sous sa protection et tutelle les enfants que les parents lui confient volontairement. Ainsi la cession volontaire de la puissance paternelle est déclarée valable. On n'a pas admis cependant qu'elle pût

avoir lieu sous la forme d'un contrat ; on la place sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Le dessaisissement des droits du père sera prononcé par les tribunaux, sur requête présentée à la fois par le cédant et par le cessionnaire en chambre du conseil et au tribunal du domicile du cédant. La cession pourra être totale ou partielle, le père se réservant l'exercice d'une partie de ses droits.

Enfin l'Assistance publique pourra continuer de recueillir bénévolement les enfants vagabonds, sans l'assentiment de leur famille, et sans s'exposer à des revendications de sa part. On a voulu éviter de laisser aux hasards de la rue des malheureux, sous prétexte que l'absence de leurs parents et l'impossibilité où l'on se trouve de découvrir leur résidence ne permet pas d'obtenir la cession volontaire dont nous venons de parler.

L'Administration doit alors observer certaines formalités. Pour faciliter la recherche des parents, l'Assistance publique déclare, au maire de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'hospice dépositaire, que l'enfant y a été recueilli. Cette déclaration est faite dans les trois jours ; dans les 15 jours, elle est transmise au préfet et notifiée par lui dans un nouveau délai de 15 jours. Trois mois après, les parents sont forclos pour la revendication de leurs droits, et l'Assistance, par une requête au tribunal, se fait saisir de la puissance paternelle sur l'enfant recueilli.

Tout ce que nous venons de dire de l'Assistance publique s'applique dans les mêmes conditions aux sociétés charitables et aux particuliers dûment autorisés, qui recueillent ces enfants avec ou sans le consentement des parents. Il y a cependant une différence. Les tribunaux ne leur concèdent que l'exercice des droits de puissance paternelle ; le principe de la puissance paternelle reste à l'Assistance publique. C'est ce qui explique le droit de contrôle dont jouit l'Administration sur les sociétés et particuliers. L'inspecteur de l'Assistance publique est appelé devant le tribunal auquel on demande le dessaisissement ; il fait ses observations sur le dessaisissement ; il est partie à l'instance, lorsque les parents viennent revendiquer leurs droits, et dans l'action en retrait.

En ce qui concerne l'application pratique de la loi, tout le monde est d'accord pour reconnaître que la loi est peu appliquée. « C'est une pièce de musée », a dit M. Gastambide, et M. Barthélemy, dans un article sur « l'Effort charitable de la IIIe République » (1), est bien forcé d'en convenir, du moins pour ce qui est de son fonctionnement à Paris. Il est vrai qu'en province les applications

(1) *Revue du droit public et de la science politique*, avril, mai, juin 1910, p. 348.

en sont relativement plus fréquentes ; en 1907, il y avait à Paris 326 moralement abandonnés, tandis que la province en comptait 21.807. Si le terme de pièce de musée n'est pas absolument justifié, il faut bien avouer que les résultats, étant donné le nombre considérable des jeunes délinquants, est loin d'être suffisant.

SECTION III

L'Admission dans le Service

CHAPITRE I

Considérations générales (1)

Avec la question de l'admission dans le service des Enfants assistés, nous touchons au point capital du problème de l'Assistance.

Autour du berceau de l'enfant des intérêts nombreux s'agitent, qui se contrarient et qu'il est nécessaire de concilier. L'intérêt de l'enfant et celui de la nation veulent que l'on garantisse à la mère

---

(1) Il ne sera pas question ici de l'admission des moralement abandonnés. Nous avons vu qu'elle résultait d'une décision judiciaire.

le secret de sa faute, qu'on ne laisse pas, sous l'empire de la misère ou de la honte, des suggestions funestes s'emparer de son esprit et la conduire à ces crimes odieux contre la vie de son enfant : l'infanticide et l'avortement. Il ne faut pas, d'autre part, que des facilités trop grandes d'abandon viennent à provoquer un relâchement du lien familial et, par voie de conséquence, un affaissement de la moralité publique. Enfin l'exagération du nombre des admis risque de compromettre gravement les finances de l'Etat.

La tâche est délicate de faire à chacun de ces intérêts contradictoires une juste part, si l'on songe surtout que tous ces intérêts s'entremêlent d'une façon presque inextricable, que s'il est capital d'arracher l'enfant à la mort, il est dangereux pour son avenir de le priver de sa famille, et que si le budget de l'Etat ne doit pas être sacrifié, les considérations puissantes que soulèvent le mouvement de la population et l'augmentation des crimes contre l'enfant exigent des sacrifices pécuniaires considérables de la part de la nation.

Il faut donc déterminer le point d'équilibre de toutes ces forces divergentes. L'analyse des causes qui provoquent l'abandon peut nous donner des indications précieuses.

C'est un fait d'expérience que, parmi les enfants assistés, les enfants illégitimes occupent numériquement la première place. Dans l'état de nos

mœurs, la maternité est pour la jeune fille une faute et l'enfant un accusateur. La fille-mère se verra bannie de sa famille, repoussée par ses maîtres, privée de l'espoir d'un établissement. La misère viendra le plus souvent s'ajouter à sa honte. Le souci de sa réputation, la nécessité de vivre de son travail, telles sont les causes habituelles qui poussent la fille-mère à l'abandon d'un enfant naturel ; telles sont aussi les causes du mystère dont elle entourera sa naissance. La même cause produira le même besoin de mystère dans l'abandon des enfants adultérins. Si la mère est assurée de trouver auprès de l'Assistance publique la garantie de son secret, elle lui confiera son enfant. Mais si, par les formalités mises à l'admission, son secret devait être divulgué, il est à craindre que, dans la détresse morale et souvent matérielle où elle se trouve, elle ne puisse résister à la tentation malsaine qui se fortifiera à mesure que le terme deviendra plus prochain où sa honte éclatera au grand jour, de supprimer par les pratiques abortives l'apparence dénonciatrice de sa grossesse, ou de faire disparaître par un crime l'enfant né de relations coupables. Sans doute, il est rare que la fille-mère puisse dissimuler jusqu'au bout sa grossesse et conserver le secret absolu de sa faute, mais elle peut au moins, en changeant de résidence, s'assurer un secret relatif. Si elle est sûre que ce

secret, qu'elle a tant d'intérêt à cacher, ne lui sera pas dérobé, que l'Administration charitable à qui elle confiera le nouveau-né n'essaiera pas de déchirer le voile dont elle a pris soin de couvrir la naissance de son enfant, il y aura beaucoup de chances pour qu'elle accepte les fatigues de la maternité.

L'Assistance publique devra donc promettre aux mères le secret que commande leur situation, puisque le secret est une sauvegarde pour l'enfant dans le sein maternel, et pour le nouveau-né que la mère ne peut conserver auprès d'elle.

Lorsque la réputation de la mère n'est pas en jeu, la nécessité du secret ne se fait pas sentir. Mais l'indignité de la mère ou sa misère profonde peuvent rendre indispensable l'admission de l'enfant dans le service.

Il est des mères perverties qui refusent de s'occuper de leurs enfants, dénaturées au point qu'elles ne reculeraient pas devant un crime pour recouvrer leur liberté entravée par la venue d'un enfant. Ici l'Administration est désarmée contre l'avortement ; et, par cela même, elle doit ouvrir largement ses portes aux enfants qui ont échappé à ce danger. Les reprendre à leur mère ce sera toujours les arracher à une mort violente, ou à la mort faute de soins, et, en admettant même qu'aucun péril ne menace leur vie, à une promiscuité funeste pour leur moralité.

Il se peut aussi que la misère seule amène l'enfant à l'hospice dépositaire. Dans ce cas le secret ne sera généralement pas demandé. Très souvent l'infortunée, dont la maternité vient aggraver l'indigence, a vaillamment accepté le titre de mère. C'est une épouse légitime devenue veuve ou abandonnée par le père de famille ; c'est une jeune fille trompée par une promesse de mariage et dont le séducteur a disparu. La malheureuse dispose d'un salaire à peine suffisant pour la faire vivre elle-même. Elle est contrainte à demander l'appui de l'Assistance publique ; elle abandonne son enfant, mais se fait connaître dans l'espoir de le retrouver un jour. Souvent même elle aura tout fait pour éviter cette séparation et ne s'y sera résignée qu'à la dernière extrémité, ses forces ne lui permettant pas de soutenir la lourde tâche qu'elle s'est imposée.

Une administration prévoyante se doit d'aider cette mère à persévérer dans la résolution courageuse d'élever elle-même son enfant. Elle la secourra pécuniairement. Si cela ne suffit pas, elle recueillera l'enfant dont la misère ne tarderait pas à broyer la frêle existence. Tout cela suppose que l'Administration entre en relations avec la mère, qu'elle peut lui faire entendre de sages conseils et lui donner de salutaires encouragements.

La diversité des situations appelle des distinctions dans la manière dont l'admission doit être prononcée. Méconnaître ce principe d'organisation, c'est ouvrir la porte à tous les abus. Si l'on exagère les formalités de l'admission, l'on accule des mères à chercher dans le crime le secret de leur faute, c'est vouer l'enfant à la misère ; de tous côtés le terme fatal est la mort. Si, au contraire, les facilités d'abandon sont trop grandes, on verra des parents spéculer sur la générosité de l'Administration, d'autant plus qu'elle mettra un voile plus épais sur leur honteux calcul. Peu à peu se répandra, aux dépens des affections familiales, la conception de l'existence d'une sorte de droit à mettre à la charge du pays l'entretien et l'éducation des enfants, la notion de l'Etat « père universel ».

Avant d'examiner comment la loi de 1904 a solutionné la question, il est bon de voir rapidement quels ont été les divers modes d'admission successivement employés depuis 1789.

CHAPITRE II

Des divers modes d'admission

La question des tours. — L'admission réglementée. — L'admission à bureau ouvert.

Avant la Révolution, l'exposition était le mode normal d'abandon. Par l'intermédiaire des officiers de police l'enfant était relevé et envoyé dans un hospice. Un grand progrès s'accomplit vers 1754. A cette époque les officiers de police, à Paris, prirent l'habitude, au lieu d'aller relever eux-mêmes les enfants, de se les faire apporter. C'était le germe des bureaux d'admission que la Révolution allait créer.

La loi du 27 frimaire an V décide que « les enfants abandonnés nouvellement nés seront reçus gratuitement dans tous les hospices civils de la République et devront être portés à l'hospice le plus voisin. » L'admission avait lieu à bureau ou-

vert, sans enquêtes, sur présentation du bulletin de naissance.

Les abus ne tardèrent pas ; le nombre des abandonnés augmenta dans des proportions inquiétantes. Le décret de 1811 vint encore aggraver la situation en généralisant le système des *tours* (1). Le tour, d'origine italienne, et qui avait déjà fonctionné à la Maison de la Couche, est une boîte cylindrique placée dans l'épaisseur du mur, concave dans sa partie intérieure et convexe dans sa partie extérieure, c'est-à-dire du côté de la rue. La personne qui veut déposer un enfant agite la clochette placée près de l'appareil. La boîte tourne, la partie concave apparaît ; on y loge l'enfant qui est amené à l'intérieur par le mouvement de rotation. L'avantage de ce mode d'admission est, dit-on, d'assurer le secret des familles et par là même d'éviter les crimes contre l'enfant : l'infanticide et l'avortement.

En ce qui concerne l'avortement, on peut répondre que la clientèle du tour ne connaît pas l'avortement. Le but de l'avortement étant surtout de prévenir l'apparence dénonciatrice ou les fatigues de la grossesse l'existence du tour n'influe pas

---

(1) Décret de 1811, art. 3. Dans chaque hospice destiné à recevoir des enfants trouvés, il y aura un tour où ils devront être déposés. Lallemand, *op. cit.*, p. 672.

ou presque pas sur la perpétration de ce crime, dont se rendent coupables des mères légitimes qui n'ont pas toujours pour excuse la pauvreté ou l'adultère.

Quant aux infanticides il faut distinguer, dit M. Lallemand, l'infanticide commis au moment même de la naissance, qui est le plus souvent un acte de folie de la mère pour faire disparaître un fardeau accusateur, sur lequel donc, par suite soit de son éloignement, soit de l'intermédiaire qu'il nécessite, le tour n'a aucune influence, et l'infanticide commis sur l'enfant âgé de quelques semaines ou de quelques mois. Ici il faut bien reconnaître que la facilité de l'abandon peut retenir des mères sur la voie du crime. Mais cette facilité, le tour est-il le seul à la donner ? Dans ce cas il n'y a pas de secret à garder ; l'enfant a vécu plusieurs semaines, des mois peut-être auprès de sa mère ; ne peut-on pas recueillir l'enfant des mains de la mère ?

Ici nous touchons, je crois, au véritable défaut du système qui est d'assurer le secret, même quand le secret n'est pas nécessaire. C'est à ce défaut que tiennent tous les abus que l'on reproche aux tours : abandons d'enfants morts, multiplication des abandons..... etc. Si bien que M. de Gerando donnait du tour la définition suivante : « C'est un avis au public, une affiche apposée dans la rue et portant : Quiconque veut se débarrasser

de son enfant pour en donner la charge à la société est invité à le déposer ici. » Le tour, en effet, ne tarda pas à susciter les plus violentes critiques ; certains départements n'en eurent jamais ; ceux qui les conservèrent les firent surveiller par la police, oubliant que leur raison d'être disparaissait avec la garantie du secret du dépôt ; en 1869 il n'en restait plus un.

La réaction contre les tours fit tomber l'Administration dans un excès de réglementation. Les Conseils généraux se préoccupèrent, vers 1838, de remplacer les tours par la présentation au bureau d'admission. L'Administration, désireuse de diminuer le nombre des assistés, réclame le droit de contrôler les titres de chacun à l'hospitalisation ; elle veut être juge de la légitimité de l'abandon ou du délaissement ; elle prétend n'ouvrir sa porte qu'à bon escient, c'est-à-dire après avoir recueilli des renseignements sur la famille de l'enfant : c'est l'admission réglementée. « Ce régime, a dit M. Bérenger, a paru s'inspirer de la pensée que le secret, pratiqué jusque-là, a causé les plus graves abus, particulièrement celui des abandons d'enfants légitimes par des parents dénaturés, qu'il a été souvent fatal à l'avenir des enfants, à la constatation de leur état civil, à toute chance de réintégration dans la famille ; que d'ailleurs c'est un devoir pour l'Administration de s'éclairer avant d'imposer à la

fortune hospitalière et départementale des sacrifices réclamés par d'autres besoins ; qu'elle a le droit de représentation et de conseil et qu'elle doit laisser le temps de la réflexion et place au repentir. » Tels sont les principes du système. Comment fut-il appliqué? Sans uniformité. Le règlement-modèle de 1862 indiquait bien :

« Toute personne, sage-femme ou autre, qui désire faire admettre un enfant abandonné ou un orphelin, est tenue de se faire connaître et de répondre verbalement ou par écrit aux questions qui lui sont faites.

» S'il s'agit d'un enfant né hors mariage, elle doit produire : 1° un certificat de naissance ; 2° un certificat du maire constatant qu'à raison de son indigence, d'infirmités ou d'autres circonstances spéciales, la mère ne pourrait, même avec un secours temporaire, élever cet enfant. » Mais on trouve des départements qui se montrent très larges et où l'on se contente de la présentation du bulletin de naissance ; dans d'autres au contraire une enquête très sérieuse détourne du bureau les femmes qui ont un secret à conserver ; l'accumulation des difficultés de l'admission écarte les autres. Le nombre des enfants assistés tomba brusquement de 130.945 en 1835, à 76.720 en 1859. Le but était atteint, mais à quel prix! Malheureusement la statistique ne permet pas même d'estimer, d'une façon approchante, l'augmentation

des avortements et des infanticides. Le secret de la mère est à la merci de l'Administration ; l'Administration veut connaître les nom, prénoms, lieu et date de naissance de l'enfant, les noms et domicile des parents, s'il y a des ascendants, si l'enfant n'a pas dépassé l'âge légal de l'assistance déterminé par la circulaire du 8 février 1823 (12 ans) ; elle recherche le domicile de secours. On dit bien que l'Administration est seule à posséder le secret, que le personnel est soumis aux obligations du secret professionnel ; mais les enquêtes sont menées sans prudence et l'on oublie que la protection de l'enfant résulte moins encore des sûretés effectives données à la mère que du sentiment de sécurité qu'on lui inspire.

L'admission à bureau ouvert fait naître cette confiance. Ici l'Administration intervient, non comme une autorité pouvant refuser ou accorder l'admission, mais seulement comme un témoin qui ne rompt le silence que pour donner des conseils, non pour mettre obstacle à l'abandon. Dans ce système, l'hospice dépositaire « recueille et admet sans distinction aucune, sans enquête aucune, sans restriction aucune tous les petits abandonnés qui s'offrent à sa charité » (1).

---

(1) Rapport Roussel, présenté par Strauss au Sénat.

L'Assistance publique de Paris fut la première à adopter ce système (1) qui a les avantages du tour sans en avoir les inconvénients, parce qu'il est le tour sans machine ; sous l'œil de l'Administration, plus de dépôt de cadavre ; mais une voix charitable fait entendre des conseils et offre des secours. Le secret n'en est pas moins bien discrètement gardé. L'avis suivant est affiché : « Toute personne qui présentera un enfant en vue de l'abandon est avertie que des questions vont lui être posées dans l'intérêt de l'enfant, mais qu'il lui est loisible de ne pas répondre ou de ne fournir qu'une partie des renseignements demandés. La production du bulletin de naissance ne sera pas non plus obligatoire.

Journal Officiel, 1903, débats parl., session extraord., p. 1447 et suiv.

(1) L'admission à bureau ouvert est pratiquée en Basse-Autriche et en Bohême (où les Etats particuliers entretiennent à leur charge des établissements spéciaux pour recueillir les enfants abandonnés), en Belgique (où les tours ont été supprimés), en Italie (où il ne subsiste plus guère de tours), en Russie dans les hospices spéciaux de Moscou et St-Pétersbourg (d'une façon générale, les municipalités qui ont la charge des enfants assistés jouissent d'un droit absolu d'initiative dans l'organisation du service).

Pratiquée avec cette largeur de vues, l'admission à bureau ouvert a eu pour adversaires les partisans des tours, qui trouvaient encore excessive la présence d'un fonctionnaire au moment de l'abandon, et les ennemis de ces mêmes tours, qui ont souvent appelé l'attention du Conseil général de la Seine sur les conséquences financières du système. Le fait est que ce procédé ne manquait pas d'être onéreux. Le département de la Seine vit de 1877 à 1897 ses dépenses s'élever de 3 millions et demi à 11 millions, et le nombre des enfants recueillis de 2.077 à 4.671. Il est vrai que l'admission réglementée était encore en usage dans tout le reste de la France. La province, moins favorisée, envoyait ses enfants à Paris. Nous allons voir comment la loi de 1904 a essayé de pallier à ces inconvénients.

CHAPITRE III

L'admission à bureau ouvert d'après la loi du 27 juin 1904

Le législateur de 1904 s'est montré moins large que l'administration parisienne. Partant de cette idée que l'enfant arrivé à un certain âge est moins exposé au risque d'abandon et que lorsque l'enfant habite avec sa mère il n'y a pas de secret à respecter, il distingue suivant que l'enfant paraît avoir moins ou plus de 7 mois. Pour les enfants au-dessus de 7 mois, c'est l'admission à bureau ouvert d'une façon complète; au contraire une réglementation, d'ailleurs assez large, est imposée à l'admission des enfants qui ont dépassé 7 mois.

Ce délai avait d'abord été fixé à 2 mois dans le projet de 1892 ; il fut successivement porté à 3 et 7 mois par le Conseil supérieur de l'Assis-

tance publique et par les auteurs du projet définitif.

« La fixation de la limite d'âge n'a d'intérêt, ni à l'égard de l'enfant dont la mère veut cacher la naissance, ni à l'égard de celui qu'elle repousse par égoïsme. Ces femmes n'attendent pas trois mois, ni souvent trois semaines : la première pour échapper à ses terreurs, la seconde pour déserter son devoir ; mais la question d'âge a une importance considérable en regard d'une autre catégorie d'enfants, ceux que leur mère a d'abord accepté d'élever, que tantôt elle craint d'être forcée d'abandonner.

» De telles irrésolutions se comprennent : elles sont fréquentes. Une mère est en prise à ces anxiétés, elle s'impose plus d'heures de travail, elle restreint ses dépenses. Péniblement, elle se tire d'affaire, mais elle a peur d'être bientôt à bout de ressources et d'énergie ; or elle sait qu'il dépend d'elle aujourd'hui, et d'elle seule, d'opérer l'abandon ; elle sait également qu'un jour viendra où elle n'aura plus ce pouvoir, où elle devra se mettre en instance auprès d'une administration, où elle aura besoin d'une permission qui peut-être lui sera refusée ; elle compte les semaines, puis les jours ; elle songe qu'il faut que l'enfant ne paraisse pas avoir dépassé l'âge ; elle se demande si les gens à qui elle s'adressera ne trouveront pas son enfant plus âgé qu'il ne le sera, et les ques-

tions insolubles qu'elle se pose augmentent son trouble. Elle est envahie par des suggestions mauvaises, à mesure qu'approche le moment où elle pense qu'il sera peut-être trop tard ; la menace de l'échéance est une incitation à l'abandon. Le péril est inévitable ; il surgira toujours au point de partage des deux régimes, celui de l'admission à bureau ouvert, celui de l'admission réglementée, mais il s'atténue à mesure que le temps s'écoule ; plus elle aura vécu avec son enfant, moins la mère sera disposée à se séparer de lui, et reculer la limite d'âge pour l'admission à bureau ouvert, ce sera souvent diminuer les chances que la mère y ait recours. Que de fois l'abandon différé, ce sera l'abandon conjuré ! En outre il est de l'intérêt de l'enfant, s'il faut que décidément il quitte sa mère, de ne la quitter qu'après avoir traversé la période la plus critique de l'existence.

» Cette limite, quelle doit-elle être ?

» Le Conseil supérieur dit : trois mois. C'est bien court. Ce délai serait réduit à très peu de chose par celui dont la mère a besoin pour se rétablir, et aussi pour trouver du travail, qu'il faut qu'elle puisse rechercher sans être obsédée par la menace de cette échéance.

» La loi du 23 décembre 1874 ne permet à une nourrice de se placer qu'autant que son dernier enfant est âgé de 7 mois révolus. C'est bien jusqu'à l'âge de 7 mois que la vie de l'enfant court

les plus grands dangers. Le projet a, pour ces motifs, étendu jusqu'à 7 mois l'âge des enfants, en faveur desquels l'admission à bureau ouvert pourrait être exigée (1). »

L'admission dans le service peut avoir lieu sur présentation de l'enfant au bureau, ou sur demande écrite adressée au préfet.

Quand une personne se présente à l'hospice dépositaire et déclare vouloir abandonner un enfant, la préposée à l'admission lui fait connaître que, si la mère consent à garder l'enfant, elle pourra recevoir un secours qui durera plusieurs années, si cela est nécessaire. Si la misère seule pousse la mère, on peut lui allouer un secours immédiat en argent et une layette pour son petit. La préposée aux admissions insiste sur les conséquences de l'abandon, conséquences funestes pour l'avenir de l'enfant privé des caresses maternelles, conséquences douloureuses pour la mère qui perd irrémédiablement tout droit sur son enfant, qui saura tout au plus de lui, par une note trimestrielle laconique et sèche, s'il est mort ou vivant. Beaucoup de mères, hésitantes encore, se laisseront convaincre et réconforter par les paroles d'encouragement et un secours de premiers besoins. Quant à celles qui persistent dans leur décision,

---

(1) Exposé des motifs.

si l'enfant paraît âgé de moins de 7 mois, trois questions leur sont posées auxquelles elles peuvent répondre ou non. Ce sont les indications relatives au nom, au lieu et à la date de naissance de l'enfant. Elles sont inscrites sur un registre; si la personne refuse de répondre, acte est pris de ce refus et l'admission est prononcée. L'enfant est alors immatriculé sur les registres du service et passe dès cet instant sous la tutelle de l'Assistance (1).

---

(1) L'enfant admis à l'hospice dépositaire est inscrit sur un livre dit journal, et complété par des registres dits livres matricules spéciaux, à chaque catégorie d'abandonnés; ces derniers contiennent tous les détails sur la vie de l'enfant depuis son admission.

Pour éviter les substitutions d'enfant, ceux-ci, lorsqu'ils sont en bas âge, sont munis, dans les départements où l'effectif est nombreux, d'un collier portant un numéro d'ordre.

En ce qui concerne les enfants trouvés, l'art. 58 du Code civil dispose :

« Toute personne qui aura trouvé un enfant nouveau-né sera tenue de le remettre à l'officier de l'état civil, ainsi que les vêtements et autres effets trouvés avec l'enfant, et de déclarer toutes les circonstances du temps et du lieu où il aura été trouvé.

» Il en sera dressé un procès-verbal détaillé, qui énoncera en outre l'âge apparent de l'enfant, son sexe, les noms qui lui seront donnés, l'autorité civile à laquelle il

Si l'enfant paraît avoir dépassé l'âge de 7 mois, la préposée fait rédiger à la personne qui présente l'enfant une demande au préfet qui est transmise immédiatement avec les pièces et les renseignements à l'appui. Quant aux formalités, les Conseils généraux jouissent toujours de leur ancienne initiative, mais c'est le préfet qui est juge de l'opportunité de l'admission. Cependant il est toujours loisible à la personne préposée de recueillir, à titre provisoire et sans engager définitivement l'Administration, tous les enfants qui semblent mériter cette mesure, sauf à l'Assistance à ouvrir ultérieurement une enquête. Quant au lieu de l'abandon, les autorités départementales choisissent en pleine liberté les établissements dépositaires.

---

sera remis. Ce procès-verbal sera inscrit sur les registres. »

Dans le cas où l'enfant a été porté à l'hospice avant d'être présenté à l'officier de l'état civil, l'employé préposé à la tenue des registres dresse procès-verbal de l'admission sur ce registre, et adresse dans les dix jours un extrait de ce procès-verbal à l'officier de l'état civil, pour être immédiatement transcrit sur le registre des naissances. (Instruction du 8 février 1823.),

Les enfants abandonnés, orphelins pauvres et moralement abandonnés, conservent naturellement leur état civil.

Les pouvoirs locaux sont en effet les meilleurs juges. Il y a des éléments de décision particuliers à tel ou tel département en dehors desquels il serait dangereux de vouloir prendre une base de réglementation générale, soit l'étendue du territoire, soit le chiffre de la population. Les Conseils généraux sont seuls à même de connaître les besoins du département, ils ont une expérience basée sur un siècle de pratique ; ils jugent sur place quel hospice mieux que tout autre se prête, par ses proportions et son agencement, à ce rôle d'hospice dépositaire.

Nous avons déjà eu l'occasion de faire remarquer que la loi de 1904 ne rend pas obligatoire la création d'établissements spéciaux. Nous avons regretté que le législateur ait laisser subsister ce vestige du caractère hospitalier de l'Assistance publique. Des raisons budgétaires ont seules arrêté le législateur qui a laissé à la bonne volonté des départements le soin de créer des établissements *ad hoc*, avec un agencement le plus hygiénique et le mieux adapté à l'hospitalisation de cette catégorie spéciale d'assistés. Nous ne croyons pas que beaucoup de départements soient entrés dans cette voie et nous regrettons que les charges toujours croissantes que font peser sur eux les réformes sociales ne nous laissent pas espérer les y voir engager avant longtemps.

Comment se fait la désignation de l'hospice?

Elle appartient au préfet après avis conforme du Conseil général. Le préfet peut consulter le Conseil d'hygiène du département dans tous les cas ; la loi lui en fait un devoir lorsqu'il s'agit d'installer un établissement dépositaire dans un immeuble possédé ou loué par le département.

La commission administrative d'un hospice pourrait-elle s'opposer à cette désignation ? Non. Il n'est pas possible que l'hospitalisation des pupilles cesse d'être assurée par la faute de la commission administrative qui a seulement le droit de donner son avis. Les frais de séjour des enfants sont payés par le département d'après le nombre de journées. L'hospice désigné doit mettre des locaux à la disposition des enfants assistés. Ces locaux doivent former un quartier spécial, ouvert seulement aux personnes chargées de surveiller et de soigner les enfants, pour éviter, par mesure d'hygiène tant physique que morale, toute promiscuité entre les enfants et les hospitalisés adultes.

Le local comportera un bureau d'admission, installé de telle sorte que, accessible à toute heure du jour et de la nuit, et à tout venant, comme le tour, il ne soit plus, lorsqu'une personne s'y est présentée, accessible qu'à la personne préposée aux admissions. Cette dernière est soumise au secret professionnel le plus strict.

Tout est donc combiné ponr assurer le secret

lorsqu'il est demandé. C'est le tour « moral » a-t-on dit, parce qu'il ne permet pas le dépôt de cadavres que l'on a tant reproché au système de la *Ruota;* il rend possible l'offre du secours temporaire et du secours de premiers besoins. Le système nous paraît donc excellent ; pourtant le nombre des admissions, après avoir fléchi de 1861 à 1889, ne cesse depuis de s'accroître sans interruption. Faut-il en accuser la facilité de l'admission ? Nous ne le croyons pas. Un fait évident, c'est que les liens de famille sont aujourd'hui singulièrement relâchés ; c'est là qu'il faut chercher la véritable cause de l'accroissement du nombre des assistés. Encore cet accroissement n'est-il pas aussi rapide que les chiffres semblent tout d'abord l'indiquer. Si l'on compare le nombre des enfants assistés présents à la fin de l'année en 1853 et en 1907, nous les voyons s'élever peu à peu de 96.300 à 212.282. Mais il faut tenir compte du léger accroissement de la population et surtout de ce fait que, par suite de la diminution des décès, de l'admission jusqu'à un âge plus avancé..., les présents à la fin de l'année, qui ne représentaient en 1844 que 76,5 pour 100 assistés, sont aujourd'hui dans la proportion de 88 à 100. C'est une différence dont il faut tenir compte pour apprécier justement l'augmentation des admissions.

SECTION IV

Tutelle des Enfants assistés

CHAPITRE PREMIER

Organisation de la tutelle

Le préfet.— L'inspecteur départemental. — Le conseil de famille. — Le trésorier payeur général.

Sous l'empire de la loi de pluviôse an XIII, l'administration du service étant hospitalière, la tutelle était réservée aux commissions administratives des hospices dépositaires. Les commissions désignaient un de leurs membres pour remplir les fonctions de tuteur ; les autres composaient le conseil de famille. Le décret de 1811 ne changea rien à cette organisation et la loi de l'an XIII resta en vigueur jusqu'en 1904.

Cependant on se tromperait étrangement si l'on s'imaginait que la tutelle des enfants assistés a fonctionné sur ces bases durant tout le XIX^e^ siècle, et les paroles de M. Brueyre s'illustrent ici d'un exemple éclatant — l'on connaîtrait d'autant moins la marche réelle du service que l'on posséderait mieux les lois en la matière.

En effet, les commissions administratives des hospices ne tardèrent pas à faire preuve d'indifférence ou d'incapacité. Soit qu'elles aient nommé un seul de leurs membres comme tuteur collectif de tous les enfants recueillis, soit qu'elles aient réparti la tutelle entre leurs divers membres, on peut dire que l'enfant ne voyait jamais un tuteur dont tous les soins étaient accaparés par la gestion de l'hospice. Les faits les plus déplorables en furent le résultat nécessaire. Chaptal, dans la circulaire ministérielle du 14 mars 1800, signale que des pensions continuent à être payées après le décès de l'enfant. M. Remacle compte, pour l'année 1828, 22 pertes d'enfants à Espalion, et 68 à Lorient en 1834. M. de Watteville, dans un rapport de 1849, fait cette constatation lamentable que les commissions hospitalières ignorent ce que deviennent les 3/4 des enfants après leur 13^e^ année, et que la plus grande partie des filles se livrent à la prostitution.

La création de comités cantonaux de patronage,

imaginés pour mettre un terme à cette situation, ne put être réalisée. Mais le Gouvernement arriva peu à peu à dépouiller les commissions hospitalières de leurs prérogatives, au profit de l'inspecteur départemental. Celui-ci ne tarda pas à exercer, de fait, la plus grande partie des pouvoirs de tutelle. La circulaire du 30 avril 1856 recommande aux préfets, comme nous l'avons déjà dit, de lui en déléguer personnellement l'exercice, lorsque, malgré leurs observations, l'incurie des commissions dicte cette décision. Devenus agents du pouvoir central, à partir du 5 mai 1869, les inspecteurs se voient réserver, par la circulaire du 3 août 1869, la préparation et la signature des contrats d'apprentissage, la réalisation des placements de fonds à la Caisse d'épargne ; désormais, « ils doivent ne demeurer étrangers à aucun des détails du service ».

Remarquons que la loi de l'an XIII n'a pas été abrogée, et que les circulaires du ministre de l'Intérieur sont sans conteste illégales. Le résultat de cette illégalité flagrante, c'est une sorte de dédoublement de la tutelle. Nous avons d'un côté la tutelle légale des commissions administratives, qui s'abstiennent, sauf dans les cas où le Code civil exige leur intervention (consentement au mariage, émancipation, engagement militaire du pupille), et d'autre part la tutelle administrative de l'inspecteur, plus effective parce qu'elle

suit l'enfant à chaque pas de sa vie : mise en nourrice, en pension, en apprentissage, gestion du pécule.

Les commissions administratives acceptèrent généralement ce déplacement d'attributions. Moins que jamais elles s'intéressaient à un service dont elles n'avaient plus à supporter la charge financière. Il se produisit pourtant des résistances, certaines commissions refusant leur approbation quand elle était indispensable, s'ingéniant au contraire à reprendre à l'inspecteur les pouvoirs qu'on lui avait reconnus, et à le renfermer dans son rôle primitif de surveillance. Les pupilles souffraient de ces tiraillements inévitables. « Il semble absurde, contradictoire, de confier le placement à une autorité et la surveillance à une autre. Car, avec quelle efficacité le surveillant surveillera-t-il, si le placeur persiste dans un placement que le surveillant déclare mauvais ? Les commissions administratives sont faites pour hospitaliser des malades, des vieillards, des incurables ; en général elles s'acquittent convenablement de cette tâche. Mais elles n'ont aucune compétence pour placer à la campagne ou pour y surveiller des enfants ; elles n'ont pas les moyens d'accomplir une pareille tâche ; il n'est nullement

surprenant qu'elles y échouent. L'on peut s'étonner seulement qu'elles y persistent (1). »

La loi de juin 1904, en écartant expressément les commissions hospitalières, a fait disparaître cette situation anormale. Déjà la loi de 1849 avait, pour le département de la Seine, confié la tutelle des enfants assistés au directeur de l'Assistance publique. La loi de 1904 n'avait qu'à sanctionner officiellement une pratique généralement suivie. Cependant elle ne fait pas de l'inspecteur le tuteur direct des enfants recueillis. Elle a craint que ce fonctionnaire n'ait pas toujours l'autorité indispensable, et elle confie la tutelle au préfet, avec faculté d'en déléguer l'exercice à l'inspecteur départemental, faculté dont aucun préfet ne manque d'user.

Il y avait eu quelques hésitations, avant la loi, en ce qui concerne l'étendue de la tutelle. Lorsqu'il s'agissait d'enfants, légitimes ou reconnus, c'est-à-dire lorsque l'Administration se trouvait en présence de la famille naturelle de l'enfant, on contestait à l'Assistance publique l'exercice de certains droits de la puissance paternelle, notamment celui de consentir au mariage du pupille ; les officiers de l'état civil exi-

(1) Monod. — Les Enfants assistés de France. *Revue philantr.*, 1898.

geaient parfois le consentement des parents. Pour couper court à ces discussions, le législateur de 1904 a pris soin, après avoir renvoyé aux règles du Code civil, de mentionner parmi les attributions du tuteur le droit de donner ou de refuser son consentement au mariage, à l'émancipation et à l'engagement militaire du pupille. Dans ces cas le tuteur sera assisté du conseil de famille. Mais en principe le tuteur accomplit seul les différentes fonctions de la tutelle ; il prend soin de la personne du mineur et administre ses biens.

Une dérogation au droit commun, c'est que la tutelle, en ce qui concerne les enfants assistés, ne comporte pas de subrogé-tuteur. La principale mission des subrogés-tuteurs est de prendre les intérêts du pupille, lorsqu'ils sont en contradiction avec ceux du tuteur. Cette divergence d'intérêts ne risque pas de se produire, d'autant moins que le préfet n'a pas, ainsi que nous le verrons, la manutention des deniers pupillaires.

A côté du préfet, la loi place un conseil de famille. Par analogie avec le Code civil, ce conseil sera composé de sept membres. Mais, sauf le cas d'émancipation, la présence du juge de paix n'est pas nécessaire. Les membres du conseil de famille sont élus par le Conseil général, qui jouit d'une initiative pleine et entière pour son choix, et renouvelés tous les 4 ans. Néanmoins, la circulaire du 15 juillet 1904 fait remarquer qu'il agi-

rait sagement en désignant, pour faire partie du conseil de famille, un juge de paix dont la compétence faciliterait la tâche de l'inspecteur et du conseil. Il est aussi très désirable, pour l'expédition des affaires, que le choix de l'assemblée départementale porte sur des personnes habitant au chef-lieu.

Un rouage particulier à la tutelle des enfants assistés est le trésorier-payeur général, qui reçoit et administre les deniers pupillaires. En cas d'émancipation, la loi de 1904 le chargeait de la curatelle de l'enfant assisté. Depuis, la loi du 18 décembre 1906 est venue modifier cette disposition : le conseil de famille désigne le curateur parmi ses membres.

Dans le département de la Seine, c'est le receveur de l'Assistance publique de Paris qui a la manutention des fonds et la gestion des biens.

CHAPITRE II

Garde du pupille

1. Séjour à l'hospice. — 2. Placement familial et rural. — 3. Rétribution des nourrices et des gardiens : son insuffisance avant 1904. Les tarifs minima et les zones. — 4. Choix des placements, au point de vue de l'hygiène, de la moralité ; continuité du placement. — 5. Surveillance des pupilles : la santé de l'enfant, son instruction, sa mise en apprentissage, habitudes de prévoyance, l'enfant et sa famille naturelle, le secret du placement. Visites à domicile.

§ 1. — Séjour à l'hospice

Ce n'est pas tout d'arracher des enfants à la mort, à la misère, à la débauche et au crime : il faut en faire par l'éducation et l'instruction des citoyens honnêtes, éclairés et robustes, et leur donner les moyens, grâce à l'apprentissage, de gagner leur vie et de dédommager par un travail utile la société de tous les sacrifices qu'elle consent en leur faveur.

Dans sa section III, la loi de 1904 indique les règles qui doivent présider à l'éducation des pupilles.

Art. 19. — Les enfants en bas âge sont placés dans une crêche et les autres dans un quartier spécial (de l'hospice dépositaire).

Art. 20. — Le pupille n'est maintenu dans un établissement dépositaire que s'il est constaté que son état de santé l'exige ou sur une décision motivée de son tuteur.

Art. 21. — Les pupilles âgés de moins de treize ans sont, sauf exception, confiés à des familles habitant la campagne.

Art. 25. — Le nourricier est tenu, à l'égard du pupille, aux obligations auxquelles sont assujettis les parents par la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire.

Art. 26. — Le pupille qui a treize ans révolus est mis en apprentissage, de préférence dans les professions agricoles.

Etudions d'abord les règles du séjour à l'établissement dépositaire. Nous ne reviendrons pas sur les conditions dans lesquelles cet établissement est désigné ; nous les avons examinées à propos de l'admission dans le service.

En France, il a toujours été admis que le séjour des enfants à l'hospice doit être aussi bref que possible. L'arrêté directorial du 30 ventôse an V, pris en exécution de la loi du 27 frimaire,

disposait dans son article 1er : « Les enfants abandonnés ne seront pas conservés dans les hospices ; ce premier asile n'est qu'un lieu de dépôt en attendant que ces enfants puissent, suivant leur âge, être placés chez des nourrices ou chez des particuliers. Le décret de 1811 maintint le principe, et nous avons vu que l'art. 20 de la loi de 1904 le consacre à son tour.

Il est pourtant toute une catégorie d'enfants qui doivent nécessairement demeurer à l'hospice : ce sont les malades, les idiots, ceux que des infirmités trop graves ou une santé trop débile ne permettent pas de diriger vers la culture ou les métiers manuels. Les soins que leur état nécessite ne peuvent leur être donnés qu'à l'hospice : pour eux, le séjour à l'établissement dépositaire s'impose, mais pour eux seuls.

« En thèse générale, dit l'Exposé des motifs, plus on abrège le séjour des enfants à l'établissement dépositaire, mieux on sert leur intérêt. » Nous devons reconnaître que le placement familial a toujours été largement pratiqué. Néanmoins l'effort administratif le plus considérable semble avoir été fait dans les 25 dernières années pour réduire au minimum le nombre des secourus à l'hospice. Tandis que, pendant la période de 1853 à 1861, leur nombre représentait 5,6 % de l'effectif total des enfants assistés, on ne trouvait plus de 1902 à 1905 qu'une moyenne annuelle de 2.119 en-

fants dans les établissements dépositaires, c'est-à-dire 1,2 °/₀ (1).

Or si l'on considère le taux de la mortalité pendant les mêmes périodes, on le voit s'abaisser de 10,2 °/₀ à 3 °/₀. Cette baisse tient sans doute, dans une large mesure, à l'abolition des tours, à l'assimilation aux pupilles des enfants moralement abandonnés, dont le taux de mortalité est très bas. Mais il n'est pas excessif de penser qu'il y a aussi une certaine corrélation entre nos deux séries de proportions, que la brièveté du séjour à l'hospice et sa rareté exercent d'une façon appréciable une influence heureuse en ce qui concerne la survie des pupilles.

---

(1) Statistique annuelle des institutions d'assistance, 1910.

§ 2. — Placement familial et rural

La contre-partie de la prohibition du séjour à l'hospice est la règle du placement familial. C'est un principe traditionnel en France que l'éducation dans la famille est la meilleure préparation à une vie de labeur et d'honnêteté. Aux enfants que leur famille naturelle repousse, aûxquels elle est incapable ou indigne de donner des soins, l'Administration s'efforce de créer une famille d'adoption.

Ce n'est pas que l'éducation collective ait manqué de partisans. Des philanthropes ont eu l'idée, en réunissant les enfants assistés dans des orphelinats, de faire de ces établissements des « instituts-types », où seraient expérimentées les méthodes d'éducation qui leur semblaient les meilleures, et grâce auxquels l'Etat, éducateur modèle comme il est patron modèle, agirait puissamment sur les mœurs populaires. « Disposant de ces enfants d'adoption avec un pouvoir plus étendu, plus

absolu que celui qui lui appartient sur les enfants de famille, l'Etat peut réaliser plus librement à leur égard les vues du meilleur régime d'éducation. Un institut d'orphelins deviendra le type des établissements destinés à l'éducation populaire. N'est-ce pas une bonne fortune pour le Gouvernement, que d'avoir ainsi entre les mains des institutions où il peut réaliser pleinement toutes les conditions exigées pour un genre d'éducation aussi important ? Dans les écoles ordinaires, ses vues ne peuvent être accomplies que d'une manière incomplète : les enfants échappent une portion du jour à ces établissements, subissent d'autres influences. Les instituts d'orphelins livrent à ses soins des enfants dont il dispose sans réserve, et, par les succès qu'obtiendront les soins qu'il leur donne, il agira puissamment sur les mœurs populaires (1). » Mais la nature humaine a ses exigences, et là où les expériences furent tentées, comme en Russie (2), on n'eut pas à se féliciter des résultats. Aussi ces idées n'ont-elles jamais triomphé en France, et la proposition de M. Caze, d'élever les enfants assistés dans des orphelinats, a été repoussée, le 17 décembre 1880.

(1) De Gérando. — De l'Assistance publique, t. II, p. 55.

(2) Léon Lallemand. — Histoire des enfants abandonnés, p. 497. Paris, 1885.

L'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi de 1904 indique clairement les avantages du placement individuel.

« Dans l'ordre de la nature, c'est au milieu d'une famille que doit être élevé l'enfant, et rien ne vaut pour lui la famille. Si donc la famille lui manque, le mieux qu'on puisse faire pour lui, sera de lui procurer la chance de se créer une famille d'adoption. A supposer même qu'il ne trouve pas de la tendresse chez ses nourriciers, il aura une place à ce foyer ; il habitera une demeure dont il dira : chez nous ; il partàgera un jour les travaux de ceux dont il aura partagé les études et les jeux ; il aura une commune, cette « famille agrandie » ; il aura un point d'attache dans la vie ; il tiendra à l'ensemble social par ces mille liens qui se nouent si fortement dans les premières années de l'existence ; il se différenciera aussi peu que possible de ses concitoyens.

» Dans un orphelinat, si paternellement qu'il soit dirigé, l'illusion du foyer domestique n'est donnée à personne : les assistés ne se confondent pas avec les enfants qui ont une famille ; ils ne vivent guère qu'entre eux. Plus tard, ils sortent de l'établissement, et alors, faute d'un centre d'attraction, ils se perdent de vue, ils partent dans des directions différentes. L'enfant était seul quand il a été reçu à l'orphelinat ; le jeune homme se retrouve seul au moment où il le quitte.

» Des deux éducations familiale ou collective, c'est la première qui prépare le mieux l'enfant pauvre aux labeurs et aux épreuves de l'existence.

» L'éducation collective le place dans des conditions de milieu toutes différentes de celles où il sera appelé un jour à lutter. Même adolescent, il ne voit guère que ses maîtres, ses camarades et les serviteurs de la maison ; il ne prend que rarement et superficiellement contact avec les choses du dehors : il vit dans un monde fermé, de même qu'il respire une atmosphère confinée. Les pensionnaires d'un orphelinat, pour peu qu'ils ne commettent pas de fautes graves, sont matériellement traités les uns et les autres de la même manière ; mêmes travaux, mêmes récréations, mêmes vêtements, mêmes repas ; pour ces enfants et ces jeunes gens, il n'y a pas, entre l'énergie dépensée et le bien-être obtenu, cette relation de cause à effet qui est un des stimulants de l'effort.

» Ces conséquences du placement dans un orphelinat seraient d'autant plus redoutables à l'égard des pupilles de l'Assistance que, pour eux, l'éducation collective ne serait point tempérée par les vacances, qu'ils n'ont pas de parents qui viendraient les voir, qui temporairement les recueilleraient et auprès desquels ils pourraient faire connaissance avec le monde extérieur : ils subiraient la claustration sans évasions périodiques.

« Au contraire, placé dans une famille de travailleurs, élevé avec les enfants de la maison, le pupille est graduellement adapté aux conditions d'existence faites aux ouvriers. Malgré l'humble situation qu'il partage avec ses nourriciers, il a un autre horizon que celui que bornent les quatre murs d'un orphelinat ; d'emblée, il est aux prises avec les réalités de la vie ; il est témoin de l'effort au prix duquel s'opère la conquête du pain quotidien ; bientôt, souvent même trop tôt, il est associé à l'effort. S'il s'y refuse, si, par suite d'indiscipline ou de paresse, il échange un bon placement contre une condition médiocre, le désir qu'il aura de retrouver un meilleur gîte et un moins maigre salaire l'engagera à s'amender, à assouplir son caractère ou à secouer sa torpeur. Quel enseignement théorique vaudrait l'expérience subie ? L'éducation familiale est l'apprentissage de la vie.

» C'est à des familles habitant la campagne que la très grande majorité des pupilles doit être confiée. Deux groupes de nouveau-nés étant placés, toutes choses égales d'ailleurs, l'un à la campagne, l'autre dans une agglomération urbaine, la mort frappera moins le premier groupe que le second. Pour les pupilles plus âgés, la vie des champs est également un bienfait. Beaucoup ont des tares héréditaires, sont atteints de misère physiologique, congénitale ou

consécutive aux privations qu'ils ont endurées ; leur meilleure chance de régénération physique est l'immigration à la campagne ; même aux pupilles qui ne sont ni malades, ni débiles, l'existence au grand air apporte un puissant élément de vitalité et de force. Ajoutons que la famille rurale a plus de stabilité que la famille urbaine : le pupille qui lui est confié court peu de risque d'être séparé d'elle par un évènement qui la disperse. Enfin par l'éducation rurale on attache ce pupille à la terre.

» On le dirige vers les professions agricoles ; et son intérêt concorde avec l'intérêt social qui commande de lutter contre la dépopulation des campagnes (1). »

On a discuté, sur le terrain des faits, les bons résultats du placement dans les familles rurales. M. Ledrain, dans un article du journal l'*Eclair* du 2 janvier 1894, a révoqué en doute cette incorporation de l'enfant assisté dans une nouvelle famille. Il a voulu démontrer que cet enfant mal nourri, mal vêtu, maltraité, en butte à toutes les injures et à tous les mépris, n'était, dans la grande généralité des cas, qu'un paria exploité par le paysan dans un but de lucre quand ce n'était pas pour ses plaisirs.

---

(1) Exposé des motifs, p. 54. Circul. du ministre de l'Intérieur, 15 juillet 1904, sous l'art. 21.

M. Monod a répondu victorieusement à ces critiques par l'enquête qu'il publia en 1898 sur les enfants assistés de France (1). Les résultats sont concluants. Les pupilles de l'Assistance sont traités le plus souvent comme des enfants de famille au foyer du nourricier ; ils arrivent facilement, les hommes à trouver un établissement, les jeunes filles à se marier ; une énorme majorité a une bonne conduite (2) et une excellente santé ; la grande masse se fixe dans les villages où ils ont été élevés. Sur 2.215 garçons arrivés à la majorité en 1893, il y avait 1.452 ouvriers agricoles sans compter ceux qui, soit comme domestiques d'intérieur, soit comme maçons, boulangers, cordonniers, menuisiers, cantonniers, terrassiers, restent encore à la campagne. La même année, sur 1.739 jeunes filles majeures, 751 étaient domestiques d'intérieur, pour la plupart à la campagne, et 720 filles de ferme.

Ces chiffres, absolument dignes de foi, fondés sur l'examen des réalités pratiques, viennent appuyer de toute la force de l'expérience les espérances du législateur.

---

(1) Monod. — Les enfants assistés de France (*Revue philanthropique*, 1898-1899).

(2) Monod.— *Revue philanthropique*, 10 avril 1899, p. 661 et suiv.

Toutefois le législateur de 1904 a évité de poser des règles trop impératives dont l'application obligatoire aurait fait naître des inconvénients dans des cas exceptionnels.

La loi de 1889 a fait entrer parmi les pupilles de l'Assistance deux catégories d'enfants pour lesquels le placement familial et rural se présente parfois sons un aspect peu favorable. Ce sont des enfants vicieux ou difficiles que leurs tares héréditaires ou un naturel déjà perverti rendent impropres à ce mode d'éducation. Recueillis le plus souvent à un âge où leur éducation ne peut être réformée que par l'internement dans des établissements spéciaux où une discipline sévère peut leur être appliquée, ils seraient d'une fréquentation funeste pour les autres enfants au milieu desquels l'Administration les enverrait vivre, et l'autorité familiale du père nourricier se verrait impuissante à dompter leur tempérament rebelle et leurs mauvais penchants. La loi du 28 juin 1904 permet donc à l'Administration de pourvoir autrement à l'éducation de ces pupilles. Nous y reviendrons bientôt.

A côté des enfants vicieux, il est d'autres enfants qui n'entrent dans le service qu'assez tard, lorsqu'ils ont déjà dix ans et plus ; ce sont les enfants victimes de délits ou de crimes, ceux dont les parents sont dessaisis volontairement ou non de la puissance paternelle. Ce sont aussi des

orphelins pauvres. Dans le nombre il en est beaucoup qui ont vécu dans de grandes villes et qui s'adapteraient difficilement à la vie et aux travaux de la campagne. Le placement rural, qui présente tant d'avantages dans la généralité des cas, risquerait ici de donner de fâcheux résultats: fugues d'enfants, voire même des suicides. Dans l'intérêt de l'enfant, l'Administration est autorisée à le confier à des familles urbaines d'artisans, dans lesquelles, suivant ses aptitudes, il fera l'apprentissage d'un métier. Certains départements possèdent même des écoles où sont admis les enfants les mieux doués ; telles sont, pour les enfants assistés de la Seine, l'école d'horticulture de Villepreux (Seine-et-Oise), l'école d'ébénisterie et de typographie « d'Alembert » à Montévrain (Seine-et-Marne), l'école de couture d'Izeure. Enfin nous avons vu que le placement familial et rural était contre-indiqué pour les malades.

Sauf ces exceptions, assez rares en somme, la loi de 1904 a persisté dans l'application du traditionnel placement individuel et rural (1). Mais elle

---

(1) Il n'en est pas ainsi en Angleterre où chaque paroisse — l'Assistance publique est, en effet, essentiellement locale — reçoit ses enfants pauvres dans un des quartiers du Workhouse. Les paroisses ont été amenées à se grouper en Unions et en districts possédant des separate schools, qui constituent un progrès certain sur le Work-

a fait disparaître de nos textes législatifs les dispositions draconiennes des articles 9 et 12 du décret de 1811, dont la pratique avait d'ailleurs fait dès longtemps bonne justice, et qui mettaient le pupille à la disposition du ministre de la Marine à l'âge de 12 ans, ou garantissaient au patron jusqu'à 25 ans les services gratuits de l'apprenti.

---

house, grâce à une spécialisation de ces établissements que permet la centralisation des ressources. Néanmoins ce système soulève de vigoureuses critiques et l'Angleterre paraît s'acheminer peu à peu vers le placement individuel et familial.

L'éducation collective est encore donnée aux enfants dans des hospices spéciaux dans certains cantons suisses.

Au contraire, la Belgique, l'Espagne, la Russie, l'Autriche et la plupart des Etats allemands placent les enfants recueillis chez des particuliers.

---

§ 3. — Rétribution des nourrices et des gardiens

Lorsqu'on examine la situation des enfants assistés au XIX^{e} siècle, on s'aperçoit que, sauf peut-être pour le département de la Seine, ou l'organisation de l'assistance a toujours été la meilleure et le Conseil général le plus généreux, l'application de principes, certainement bons, n'a pas donné tous les résultats attendus. La faute en incombe tant à la parcimonie des assemblées départementales qu'au défaut de surveillance des autorités chargées de la tutelle. Ceci d'ailleurs est en partie la conséquence de cela.

L'insuffisance des salaires et des pensions rend difficile le recrutement des nourrices et restreint le choix des placements. Les enfants n'ont comme nourriciers que les pauvres, pour qui toucher de l'argent est chose rare. Ces mensualités dérisoires, qui suffisent pour décider le paysan à se charger d'un pupille, sont impuissantes à fournir les moyens de lui donner les soins désirables.

Une hausse de la mortalité en est le terme fatal. Allez donc exiger que les règles d'hygiène que prescrit l'Administration soient suivies par une nourrice dont le salaire couvre à peine les frais occasionnés par l'entretien de l'enfant (1). Imposez d'autre part à un paysan d'envoyer le pupille à l'école, lorsqu'il touche 0 fr. 16 par jour pour nourrir et blanchir un enfant de 7 ans (2). On s'étonnerait seulement que les nourriciers persistent à garder l'enfant, si les enquêtes de 1862 et de M. Monod, en 1898, n'avaient montré quels liens puissants d'affection unissent bientôt l'enfant assisté et les parents nourriciers. Mais spéculer sur le cœur des gardiens pour réduire à mesure que l'enfant grandit (et il ne rapporte pas davantage à sa famille d'adoption par suite de la fréquentation obligatoire de l'école, c'est faire supporter à de pauvres laboureurs la charge d'un service social qui incombe à la nation ; c'est condamner le pupille à être employé, dès qu'il parvient à l'âge scolaire, aux menus travaux de

---

(1) Monod.— Les enfants assistés de France (*Rev. phil.*, 1898-99, 3e année, t. IV, p. 285).

(2) Monod. — Les Enfants assistés de France, p. 288. Il y a 42 départements où le salaire mensuel des nourrices est inférieur à 20 fr. 66 par jour, et de ces 42 départements il y en a 17 où il est inférieur à 0 fr. 50 ; il y en a un où il est de 0 fr. 23 par jour, 7 francs par mois !

la ferme et le priver des bienfaits de l'instruction. La tolérance des inspecteurs s'impose tant qu'il n'est pas possible d'élever les tarifs des pensions.

Nourrices et nourriciers ne recevant aucune rémunération pour leur temps et pour leur peine, comment leur imposer une obligation qui ne correspond à aucun bénéfice pour eux, et à aucune obligation réciproque de la part de l'Administration ?

Rappelons d'autre part ce que nous avons dit de l'impéritie des commissions hospitalières, des entraves qu'elles mirent en plusieurs endroits à l'action de l'inspecteur, des prérogatives qu'elles s'arrogeaient pour le choix des placements, et l'on comprendra pourquoi une réforme législative immédiate était réclamée par tous les hommes qui s'occupaient de l'enfance malheureuse.

Toutes ces imperfections du service furent relevées dans l'enquête déjà citée de M. Monod : « Les enfants assistés de France ». A propos des obstacles auxquels sont en butte les inspecteurs départementaux, il regrette qu'« ils en rencontrent, dans la parcimonie excessive de certains Conseils généraux, dans l'intrusion des hospices, dans les préjugés courants, dans les interventions de caractère politique ». La loi de 1904 a essayé de faire droit autant que possible à ces doléances. Les deux dernières catégories de desiderata ne relèvent pas du législateur, mais de l'amélioration

des mœurs; M. Monod constatait déjà en 1898 que la défaveur qui s'est longtemps attachée aux pupilles, traités de bâtards, de champis, etc..., va disparaissant tous les jours, et la loi en consacrant l'appellation de pupilles du département pour remplacer celle d'enfants de l'hospice contribue à faciliter le relèvement des enfants assistés aux yeux de la population des campagnes. Quant aux influences politiques qui s'exercent en faveur de nourriciers peu recommandables, on ne peut que protester contre cette subordination de l'intérêt de l'enfant au souci d'une situation électorale.

L'intervention du législateur pouvait être plus efficace dans les deux premiers cas. Nous ne reviendrons pas sur l'abrogation de la loi de pluviôse an XIII et le déplacement de la tutelle, réalisé par la loi du 27 juin 1904, des commissions hospitalières aux inspecteurs. Nous nous sommes assez longuement expliqué là-dessus. Mais il est opportun d'examiner à présent comment la loi a voulu relever les salaires « meurtriers » des nourrices et des gardiens.

L'Administration qui confie un pupille à une nourrice ou à un nourricier conclut avec eux un contrat à titre onéreux. L'Exposé des motifs du projet de 1892 est très explicite : « L'Administration dit à la nourrice : Vous allaiterez le nouveau-né qui vous a été remis. Si vous n'avez plus

de lait, vous procurerez à vos frais au pupille l'alimentation exclusivement lactée qui lui est nécessaire ; vous ne vous servirez pas du biberon à tube, aussi commode pour la nourrice que funeste au nourisson ; toutes les deux heures, puis toutes les trois heures, vous ferez tiédir une ration de lait, coupée s'il y a lieu selon la formule ; vous ferez boire au moyen d'un biberon que vous aurez nettoyé à fond et que vous tiendrez à la main ; vous ne vous éloignerez donc pas du pupille ; vous dormirez quand il vous le permettra ; vous lui sacrifierez vos salaires ou autres profits, toutes les fois qu'il le faudra ; en somme, vous lui prodiguerez les soins minutieux que son âge réclame, et vous obéirez ponctuellement aux instructions d'un médecin-inspecteur, mon délégué, qui vous verra chaque mois.

» Au nourricier, l'Administration tient le langage suivant : Vous logerez ce pupille, vous veillerez sur lui comme sur vos propres enfants ; vous lui donnerez une alimentation assez abondante pour le fortifier ; vous l'enverrez régulièrement à l'école ; vous ne le soumettrez pas à des travaux trop durs ou trop prolongés ; vous ne lui demanderez que des services qui ne lui feront pas perdre une classe et ne le fatigueront pas ; en un mot, vous serez pour lui un bon père de famille.

» Telles sont les obligations imposées à l'une

des parties contractantes, et de la manière dont ces obligations sont remplies dépendent l'existence, l'éducation et la santé des enfants.

» Quelle va être l'obligation correspondante de l'Administration ? Le payement d'une somme.

» Comment cette somme devra-t-elle être calculée ?

» La rétribution des nourrices et des nourriciers sera insuffisante, si elle n'est que la compensation de leurs charges. Pas plus qu'un maître de pension, le cultivateur auquel l'Administration confie un pupille n'est tenu de borner ses prétentions au remboursement de ses avances, c'est-à-dire d'assumer des responsabilités et de donner sa peine par-dessus le marché. Le salaire payé aux nourrices et aux nourriciers doit donc être calculé de manière que ces personnes, après l'exécution loyale de leurs engagements, réalisent un bénéfice. *Ce profit n'est pas seulement licite, il est la cause de l'obligation.* »

Afin d'amener les administrations départementales à voter une somme capable d'assurer la réalité de ce profit, la loi, par une innovation très heureuse, a décidé que le taux du salaire ne pourrait pas descendre au-dessous d'un certain minimum. Comment sera fixé ce minimum ? Il est inadmissible d'adopter un tarif uniforme pour toute l'étendue du territoire. La diversité des habitudes, des ressources de chaque département

entraîne comme corollaire des différences parfois considérables dans le coût de la vie. L'article 55 décide que les tarifs minima des salaires de nourrice, primes de survie et prix de pensions seront déterminés par zone, la zone englobant, s'il y a lieu, plusieurs départements où les conditions de la vie seront à peu près semblables. Ce mot de zone doit d'ailleurs être interprété d'une façon très large ; il pourra ne s'appliquer qu'à un seul département, si le coût de l'existence varie sensiblement dans des départements limitrophes. Un tableau annexé à la loi de finances indique, pour chaque zone, le minimum obligatoire pour le Conseil général. Celui-ci est d'ailleurs appelé à donner son avis pour la confection du tableau. Il fallait prévoir que des circonstances économiques pouvaient venir modifier les habitudes de vivre et le prix des denrées des populations au milieu desquelles les pupilles sont élevés ; le tableau des tarifs est, en conséquence, soumis tous les cinq ans à une révision à la suite d'enquêtes et de consultations des assemblées départementales.

En outre, pour mettre la législation des enfants assistés en harmonie avec la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire, l'art. 26 de la loi de 1904 dispose que la pension sera désormais payée jusqu'à ce que le pupille ait atteint l'âge de 13 ans révolus, et pourra même

être prolongée au delà dans les cas prévus par le Conseil général.

Le salaire fixe n'est pas la seule rémunération de la nourrice et du nourricier. La loi établit en leur faveur deux sortes de primes dont l'une est acquise à la nourrice lorsque le pupille aura quinze mois révolus, l'autre au nourricier lorsque, pendant 10 ans, il aura assuré la garde et la régularité de la fréquentation scolaire de l'enfant. Mais il y a entre ces deux primes une différence capitale. Tandis que la prime de survie qui est allouée à la nourrice est un droit, que la nourrice peut la réclamer dès que la condition est remplie, le nourricier ne peut obtenir la seconde prime qu'en *récompense* de ses bons soins ; ce n'est pas un droit, c'est une faveur. La prime de survie bénéficie du caractère obligatoire des salaires et d'un taux minimum variant avec les régions et proportionnel au nombre de mois pendant lesquels la nourrice a gardé l'enfant. La récompense du nourricier n'est pas imposée aux Conseils généraux ; ceux-ci en fixent la quotité, et le chiffre de ces primes peut être extrêmement variable.

Dans ces conditions il n'est pas douteux que l'on verra disparaître ces salaires de famine dont la persistance dans certains départements avait des répercussions désastreuses sur la mar-

che du service, tant au point de vue du recrutement des nourrices et des gardiens, qu'au point de vue de l'éducation et de l'instruction des pupilles.

§ 4. — Choix des placements

La certitude d'un bénéfice assuré élargit le domaine dans lequel va s'exercer le libre choix de l'Administration en ce qui concerne les placements. Quelle est l'autorité qui décide des placements ? C'est le préfet, sur la proposition de l'inspecteur départemental (art. 31). L'inspecteur départemental recrute les nourrices, nourriciers et patrons (art. 32). Quelles sont les règles qui président à ce recrutement ? L'intérêt de l'enfant doit être le seul souci de l'agent administratif. Le placement devra donc assurer au pupille le maximum de chances de survie ; il devra réunir toutes les conditions nécessaires à l'éducation morale de l'enfant ; enfin, il devra autant que possible, pour répondre au but du placement familial, être continu.

On comprend très bien que la nature même des conditions à remplir par le placement ne

permettait pas au législateur d'indiquer des règles précises. C'est à l'inspecteur qu'il appartient de faire des enquêtes minutieuses sur la santé et la moralité des nourrices et des nourriciers. L'enquête publiée par M. Monod montre qu'en cette matière le corps de l'inspectorat s'est généralement montré à la hauteur de sa tâche. Néanmoins la loi de 1904 comporte certaines dispositions impératives.

L'article 24 dispose qu'un pupille âgé de moins de sept mois ne peut être confié à une nourrice dont le dernier enfant n'a pas sept mois révolus. C'est l'âge auquel l'enfant peut sans danger être privé de l'allaitement maternel. La loi Roussel de 1874 avait déjà organisé sur cette base la protection des enfants des nourrices dites nourrices sur lieu (1). Rien n'avait été fait pour ceux des nourrices sédentaires, auxquelles précisément l'Assistance publique fait appel.

Dans les régions d'industrie nourricière, on voyait donc très souvent le pupille de l'Assistance,

---

(1) Loi du 23 décembre 1874 — art. 8. Toute personne qui veut se placer comme nourrice sur lieu est tenue de se munir d'un certificat du maire de sa résidence indiquant si son dernier enfant est vivant, et constatant qu'il est âgé de sept mois révolus, ou, s'il n'a pas atteint cet âge, qu'il est allaité par une autre femme remplissant certaines conditions.

grâce à la surveillance active de l'inspecteur, prendre la place au sein maternel d'un nourrisson dont l'âge réclamait impérieusement le lait de la mère. C'était une anomalie car « si, pour sauver le pupille, on sacrifie l'enfant de la nourrice, on voit très bien ce que la morale y perd, on ne voit pas ce que la société y gagne » (1).

Tout en reconnaissant la supériorité incontestable de l'allaitement maternel, les auteurs du projet de loi n'ont pas cru devoir repousser expressément l'allaitement artificiel. Tout au moins prennent-ils des précautions pour ne pas l'encourager. Les nourrices au biberon ne peuvent obtenir d'élever deux enfants à la fois ; on estime que les soins minutieux qu'entraîne l'allaitement artificiel ne permettraient pas à une paysanne de s'acquitter convenablement de cette double tâche.

Enfin le comité supérieur de protection des enfants du premier âge a signalé aux agents de l'Assistance publique les dangers que présente l'usage du biberon à tube, si commode pour la nourrice, si funeste pour l'enfant, en décidant de ne demander aucune récompense en faveur d'une nourrice, lorsqu'un certificat médical n'établit pas qu'elle ne se sert pas de biberon à tube.

---

(1) Exposé des motifs, p. 167.

Quant à la valeur morale des personnes qui sollicitent la garde d'un enfant, l'inspecteur doit s'assurer le concours de tous ceux qui peuvent l'éclairer. Ce sera le maire, ce seront l'instituteur, le curé, les voisins..... Il ne faut pas oublier que du choix du placement dépendra l'avenir de l'enfant. Sans doute l'inspecteur peut déplacer un pupille, mais outre que cette mesure est infiniment pénible à l'orgueil du paysan et que sa fréquence serait de nature à entraver pour l'avenir le recrutement des nourrices et des gardiens, elle doit être encore évitée parce qu'elle est contraire au principe de la continuité du placement.

En effet, pour créer à l'enfant une famille d'adoption, on doit le maintenir autant que possible dans son premier placement. Le temps et l'assurance de conserver le pupille, si on lui donne les soins qu'exige l'Administration, sont seuls capables de faire naître et de fortifier au cœur des gardiens ces sentiments d'affection qui les amèneront à confondre le pupille parmi leurs autres enfants.

» L'enfant qui toujours a vécu sous le même toit, appartient réellement à la famille ; pour lui, le nourricier est un père ou un parrain, sous le nom duquel, souvent, le connaissent les gens du lieu. La nourrice est sa mère, les enfants du nourricier sont ses frères et ses sœurs. Il est traité comme eux ; comme eux il donne son temps et

son travail ; il contribue à l'aisance de la maison; il partage les joies et les peines de la famille (1) ». Même aux yeux des gens du pays, l'habitude se prendra peu à peu de considérer comme appartenant à leur village l'enfant qui est à demeure et grandit au milieu d'eux. Comment, enfin, l'enfant sera-t-il « raciné » dans une commune, si on vient périodiquement l'arracher à toutes ses habitudes, à toutes ses affections, pour le transporter dans un nouveau foyer où il se sentira étranger, où il deviendra peut-être un révolté ?

Les inconvénients de ces déplacements systématiques des enfants assistés furent admirablement mis en lumière par l'expérience qu'en fit M. de Corbière. Afin de réduire, coûte que coûte, le nombre des enfants assistés, la circulaire du 21 juillet 1827 vint établir la règle des échanges de pupilles entre départements. On put se féliciter de l'économie réalisée, grâce à cette mesure.

La diminution des enfants abandonnés entraîna une diminution notable des dépenses pour les départements. Mais au prix de quels sacrifices ? Lamartine a montré « les convois presque funèbres d'enfants que l'on rencontrait par longues

(1) Enquête de 1862, p. 127 (*Revue philanthropique*, 10 octobre 1898, p. 673).

files sur les routes, le front pâli, les yeux mouillés, les visages mornes, semblant interroger les passants et demander à quel supplice on les menait ». Quel fut le nombre des enfants « qui ne pouvant supporter l'angoisse de ces séparations, se sont précipités dans le puits de la maison ou dans l'étang du village »? Qui saura ce que devinrent les malheureux retirés, combien périrent de la misère de leurs mères, combien allèrent grossir le chiffre de l'enfance vagabonde? Comment enfin qualifier cette exploitation des sentiments les plus nobles, qui poussaient les gardiens presque indigents à partager gratuitement leur pain avec les pupilles de l'Administration?

Un fait rapporté dans la circulaire ministérielle du 15 juillet 1904 montre bien le danger de ces brusques séparations : « Une fille-mère avait placé son enfant en nourrice dans un département de l'Ouest qu'elle habitait. Au bout de quelque temps, elle vient se fixer à Paris, elle se désintéresse de plus en plus de son enfant; elle paye irrégulièrement les mois de nourrice, puis elle cesse d'envoyer tout salaire et, sur les réclamations de la nourrice, fait une déclaration d'abandon à l'hospice dépositaire de Paris. L'Administration de la Seine, pour se conformer à son règlement qui ne permet pas les placements là où elle n'a pas organisé une surveillance spéciale, réclame le rapatriement de l'enfant qui,

arraché à la gardienne, est amené à l'hospice dépositaire du département où réside cette gardienne. Les larmes de celle-ci qui voulait garder l'enfant, même sans rémunération, le désespoir inquiétant de l'enfant, amenèrent le service de la Seine à faire fléchir son règlement ; l'enfant fut, aux frais de la Seine, maintenu dans son placement et placé sous la surveillance du service départemental de sa résidence (1). » Cette solution s'impose maintenant avec les termes de l'article 28 : Le pupille isolé, placé dans un département autre que celui auquel il appartient, est surveillé par les fonctionnaires de l'inspection du département où il est placé.

(1) Circulaire du ministre de l'Intérieur du 15 juillet 1904, p. 18.

§ 5. — Surveillance des pupilles. — Mise en apprentissage

On en est donc aujourd'hui à une plus saine conception des devoirs de la nation ; on n'escompte plus la douleur des séparations pour mettre à la charge des pauvres la dette des départements. Mais si les nourrices reçoivent un salaire rémunérateur, en revanche la surveillance de l'Administration se fait plus étroite et plus rigoureuse. Le zèle des inspecteurs ne doit rien négliger de tout ce qui touche à la santé de l'enfant. Il s'inquiète de sa nourriture, de la literie ; il veille à ce qu'il ne soit pas brutalisé ; il fait parvenir des vêtures aux enfants et s'assure qu'elles ne profitent pas à d'autres qu'à eux. A ce point de vue-là, les enquêtes de 1862 et 1898 ont révélé que la tâche de l'inspecteur était facilitée par ce fait que l'assimilation est bientôt faite entre les enfants du nourricier et l'enfant assisté qui est traité comme

eux et même est plus à l'abri des châtiments corporels.

Mais un des devoirs les plus impérieux du gardien c'est d'envoyer l'enfant à l'école. Il faut à l'enfant l'instruction sans laquelle il serait désarmé dans la vie. Le nourricier est soumis aux obligations et aux pénalités de la loi du 28 mars 1882. Malheureusement, avant 1904, certains départements ne votant que des salaires dérisoires pour les pensions, il fallait bien admettre que l'enfant, dès qu'il le pouvait, devait indemniser le nourricier par son travail. Au lieu d'aller en classe, il allait garder les bestiaux, aidait à la fenaison, à la récolte des grains. « L'ignorance des pupilles est la plaie la plus réelle du service (1) », écrit un inspecteur. Ces abus ont cessé avec le relèvement des tarifs et ils ne risquent plus de se produire sous le régime de la loi de 1904, grâce au minimum obligatoire.

La pension cesse d'être payée à l'âge de 13 ans. C'est le moment où le pupille doit être mis en apprentissage. Pour se conformer à la règle de la continuité du placement, toutes les fois que le nourricier peut devenir le patron, il faut adopter ce parti, « à moins, dit l'art. 26, que l'intérêt de

---

(1) Monod. — Les enfants assistés de France (*Revue philanthropique*, 10 novembre 1898).

l'enfant s'y oppose », et l'intérêt de l'enfant ce n'est pas uniquement un gain élevé, mais ce sont aussi les avantages d'ordre moral et les garanties d'affection qu'il trouvera chez son nourricier. Souvent, d'ailleurs, le nourricier qui ne pourra pas garder le pupille, se préoccupera de lui trouver un patron comme il le fait pour ses fils. Le placement est le plus souvent peu éloigné de la résidence du gardien ; les liens d'affection ne sont pas brisés, le pupille fait des visites à son nourricier ; les résultats moraux du placement ne sont pas compromis.

Quoi qu'il en soit, l'intervention de l'inspecteur est toujours nécessaire au moment de l'entrée en apprentissage. La loi de 1904 s'est montrée plus soucieuse des intérêts matériels du pupille que le décret de 1811 qui garantissait au patron, moyennant la nourriture, l'entretien et le logement du pupille, les services gratuits de celui-ci jusqu'à l'âge de 25 ans. Elle s'est préoccupée d'assurer des gages à l'enfant et de régler l'emploi de ces gages. Par les soins de l'inspecteur l'enfant est muni d'un trousseau.

L'inspecteur règle les conditions du placement, durée de l'engagement, salaire annuel, etc. ; les conditions sont consignées par écrit. L'art. 26 impose en effet l'usage du contrat écrit qui était entré depuis peu dans la pratique de quelques départements. Le contrat contient une clause

indiquant la part du salaire qui doit être versée à la Caisse d'épargne. Il importe, en effet, de donner aux pupilles des habitudes d'ordre et de prévoyance. Le pécule qu'ils arrivent ainsi à se constituer leur permet, lorsque cesse la tutelle de l'Administration, de trouver un établissement convenable. Il est des départements où la moyenne des économies faites par les pupilles varie, au moment où ils atteignent leur majorité, entre 500 et 700 francs (1). C'est une somme dont souvent ne disposent pas les enfants de familles rurales et ouvrières et l'on conçoit que le mariage des pupilles, surtout des jeunes filles, en est singulièrement facilité. Un inspecteur déclarait, en 1898, que dans son département « sur 189 pupilles hommes, répartis entre 80 communes, 134 sont mariés, 55 sont célibataires, parmi lesquels beaucoup n'ont pas atteint 30 ans ; sur 110 pupilles femmes, 8 seulement sont célibataires, 102 sont mariées, soit une proportion de 92 % (2). » On ne peut que se féliciter de ces résultats qui consacrent si heureusement les efforts faits en vue du reclassement des pupilles. Toujours

(1) Monod. — Enfants assistés de France (*Revue phil.*, 10 novembre 1898, p. 36).

(2) Monod. — Enfants assistés de France (*Revue phil.*, 10 novembre 1898, p. 37).

d'après M. Monod, à la date du 31 décembre 1897, le montant des économies pupillaires atteignait le chiffre respectable de 4.707.870 fr. 36.

Dans le même ordre d'idées, l'Etat contribue au paiement des cotisations des enfants âgés de moins de 13 ans affiliés aux mutualités scolaires.

Enfin, la loi affecte certains fonds spéciaux à la création de dots de mariage en faveur des pupilles ou anciens pupilles des deux sexes.

La loi s'ingénie, et les résultats permettent de dire qu'elle réussit à armer, autant que possible, les enfants assistés pour le combat de la vie, où ils sont entrés dans des circonstances particulièrement malheureuses. Par le placement familial et rural, elle leur procure les conditions les plus favorables d'hygiène physique et morale ; elle leur permet de bénéficier de l'instruction que la nation donne à tous ses enfants ; elle leur assure un pécule parfois rondelet et, par une éducation professionnelle suffisante, les met en mesure de vivre en citoyens honnêtes et utiles.

L'intervention de la famille de l'enfant risquerait de compromettre ces résultats. Aussi l'art. 22 consacre la règle de tenir secret le lieu de placement. En principe les parents ne pourront être renseignés, à des époques fixes, que sur l'existence ou la mort de l'enfant abandonné. Des raisons impérieuses militent en faveur du secret. Où serait le frein aux abandons si les

parents pouvaient connaître les joies de la paternité sans en accomplir les devoirs. L'abandon ne serait plus qu'une mise en pension aux frais des contribuables, d'un enfant dont on connaîtrait la résidence et qu'on pourrait voir à son gré. Quel budget résisterait à un pareil assaut. Le secret du placement est le contre-poids nécessaire aux facilités de l'abandon (1).

Et cependant l'art. 22 ne pose pas une règle absolument impérative. L'intérêt de l'enfant prime tous les intérêts budgétaires. Si l'intérêt de l'enfant est en jeu, si l'on peut espérer que la mère, honnête et travailleuse, aura sur l'éducation de l'enfant une influence salutaire, que l'enfant aura avantage à reprendre sa place au foyer paternel, qu'il rentrera à sa majorité dans une famille honorable, le préfet, dans ces cas exceptionnels, est autorisé à faire connaître aux parents la résidence de leurs enfants, et à leur

---

(1) En Autriche, au contraire, on laisse des relations s'établir entre la famille naturelle et l'enfant abandonné, que l'on place près du domicile de la mère, quand ce n'est pas chez elle.

Sans parler des dangers qui peuvent naître de ce contact, il est bien certain que cette mesure, d'apparence humanitaire, doit accroître singulièrement le chiffre des abandons et grever les budgets communaux. L'assistance aux enfants est en effet communale dans ce pays.

permettre de correspondre directement avec eux. La question, bien entendu, ne se pose pas lorsque les enfants sont recueillis à un certain âge : ils n'ignorent pas l'adresse des parents, ils savent écrire ; comment leur empêcher de faire connaître le lieu de leur placement?

Afin que les résultats ne soient pas davantage compromis par la négligence des nourriciers ou par leur manque d'aptitude au rôle d'éducateur qui leur est confié, la loi place à côté d'eux des hommes d'une compétence éprouvée, pour les conseiller, les réprimander et suivre l'enfant dans tous les instants de sa vie. Nous avons vu le rôle important que les inspecteurs ont à jouer dans le choix du placement ; nous avons dit avec quelle minutie ils doivent s'entourer de tous les renseignements sur la santé, l'état moral de la famille où l'enfant est appelé à grandir. Ces renseignements, ils ne peuvent les recueillir dans leurs bureaux. Ils doivent se rendre dans le village où le pupille est placé, le visiter dans la famille qui l'élève, causer avec lui, avec le gardien, avec l'instituteur. L'article 27 prohibe « les visites collectives, autrefois en usage dans quelques départements, et qui n'étaient que la contrefaçon de la surveillance ; les pupilles arrivaient dans les mairies sous la garde de leurs nourriciers qui ne les quittaient guère, parés pour la circonstance, ayant

appris une leçon ; ils n'avaient ni le temps ni la liberté de parler à l'inspecteur comme ils l'auraient voulu ; ils entendaient sans l'écouter une de ces allocutions banales qui s'adressent à tout le monde et ne touchent personne.

« L'obligation inscrite dans la loi de faire les visites à domicile préviendra cette pratique abusive (1). » Il faut que l'inspecteur connaisse le visage de tous ceux qui sont placés sous sa surveillance, que le pupille se sente protégé et reçoive l'éloge ou le blâme qu'il a mérité. — L'enquête de M. Monod révèle des faits qui permettent de penser que les inspecteurs entendent généralement bien leur devoir de surveillance et méritent l'éloge qu'il en fait : « ... L'inspecteur est un véritable bienfaiteur public ; il rend à la France, fortifiés, utilisables, souvent excellents, des éléments sociaux qu'il avait reçus affaiblis ou avariés et nuisibles ; il a accompli la plus noble des tâches, et en même temps la moins ingrate, car il a la douceur, si rare pour ceux qui travaillent au bien général, de voir de ses yeux, de tenir dans ses mains les fruits bénis de son labeur. » (2) On en voit s'attirer l'affection et la confiance des

(1) Exposé des motifs.

(2) *Revue philanth.*, 10 septembre 1898, p. 554.

pupilles, entretenir des relations avec eux bien après l'âge réglementaire, et continuer auprès d'eux leur œuvre de protection dans les heures difficiles (1).

---

(1) *Revue philanth.*, 10 sept. 1898, p. 557.

CHAPITRE III

Droit de correction

La loi du 28 juin 1904. — Pupilles difficiles et pupilles vicieux : Les écoles professionnelles et l'envoi en correction.

Nous avons dit que, parmi les pupilles de l'Assistance, il en était qui sont absolument impropres au placement familial. Que va faire le service des Enfants assistés à l'égard de ces « éléments sociaux avariés et nuisibles » dont parle M. Monod ? « enfants de vagabonds, enfants de prostituées, enfants de repris de justice, enfants d'alcooliques » sur qui pèse une terrible hérédité, et qui, dès l'âge le plus tendre, manifestent une précocité déconcertante dans

le vice ou résistent à la discipline toute familiale qu'exerce le gardien ? Comment va-t-on essayer de réagir contre les influences héréditaires, lorsque surtout ces enfants sont admis à un âge assez avancé, qu'ils ont vécu plusieurs années de vagabondage et ont fait l'apprentissage de la débauche, de la mendicité et du vol ?

Pour ces derniers le service ne peut, en les confiant à un nourricier, risquer de contaminer les camarades que la vie de famille leur donnera. Ceux même qui sont entrés en bas âge et auxquels l'Administration a procuré un placement, il faut s'attendre à voir les gardiens, découragés par l'impuissance de leurs efforts, en ramener un certain nombre à l'hospice. Or le séjour à l'établissement dépositaire n'est pas plus propice à l'éducation qu'à la survie des pupilles. Les hospices ne disposent pas d'un personnel suffisant et préparé à ce rôle d'éducateur et d'instructeur qu'on doit lui demander; les inconvénients de l'éducation collective s'y doublent de ce fait que l'insuffisance des locaux ne permet pas de séparer — et cependant cette séparation s'impose — les pupilles décidément vicieux de ceux qu'il est encore possible d'amender.

L'inspecteur hésite pourtant à demander au président du tribunal l'envoi en correction ; il ne s'y résout que dans les cas extrêmes. L'intervention de la justice ne paraît pas avoir une influence

salutaire sur l'avenir de l'enfant; la maison de correction est la prison sous un autre nom; la promiscuité qui attend l'enfant achève la démoralisation de celui qui n'était peut-être qu'un insoumis.

D'autre part, avant 1904, le service ne disposait que d'un nombre infime d'établissements spéciaux, dits de réforme, destinés à recevoir cette catégorie de pupilles, et pour lesquels il s'agit moins d'une œuvre de répression à accomplir, que d'une œuvre de redressement moral. En dehors des établissements privés *Maisons de Refuge* et *Bon Pasteur*, seuls les départements de la Seine et de la Seine-Inférieure possédaient quelques-uns de ces établissements spéciaux. Pour la Seine, c'était l'école maritime de Port-Hallan, à Belle-Isle-en-mer (Morbihan), et l'école de réforme de la Salpêtrière, destinées aux pupilles femmes. La Seine-Inférieure avait l'école d'Aumale et la colonie de Melleville. Enfin il existait certains établissements reconnus d'utilité publique: la colonie de Mettray, dans l'Indre-et-Loire; l'école de Brignais-Sacuny (Rhône), la colonie de Saint-Louis (Gironde) et, dans le département de la Dordogne, la colonie de Sainte-Foy.

La loi du 28 juin 1904 (1) a imposé la généra-

(1) *Sénat.* — Présentation et exposé des motifs par

lisation de ces établissements spéciaux réclamés depuis longtemps par tous les inspecteurs. Elle a posé les règles pour l'admission des enfants et leur éducation dans ces écoles professionnelles; elle règle le droit de correction paternelle qui appartient à l'Administration; elle indique enfin les voies et moyens pour arriver à la création de nouvelles écoles.

La loi commence par faire une distinction entre les pupilles vicieux et les pupilles simplement difficiles. Ces derniers sont ceux « qui, à raison de leurs défauts de caractère, ne peuvent être confiés à une famille ». Les pupilles

---

MM. Combes, président du Conseil, ministre de l'Intérieur et des Cultes, et Rouvier, ministre des Finances, le 10 mars 1903 (*J. Off.* du 16 mai 1903, annexe n° 73, p. 115).

Rapport de M. Paul Strauss, le 16 juin 1903 (*J. Off.* du 13 janvier 1904, annexe n° 180, p. 441).

Avis de la Commission des Finances, présenté par M. Paul Strauss le 23 juin 1903 (*J. Off.* du 14 janvier 1904, annexe n° 194, p. 463).

Déclaration de l'urgence et adoption sans discussion, le 30 juin 1903 (*J. Off.* du 1er juillet 1903).

Chambre des Députés. — Présentation le 23 novembre 1903 (*J. Off.* du 12 mars 1904, annexe n° 1310, p. 169).

Rapport de M. Bienvenu-Martin le 31 mars 1904 (*J. Off.* des 16 et 19 juin 1904, annexe n° 1676, p. 607).

Déclaration de l'urgence et adoption sans discussion le 16 juin 1904 (*J. Off.* du 17 juin 1904).

vicieux sont ceux « qui, par des actes d'immoralité, d'improbité ou de cruauté, donnent des sujets de mécontentement graves. Une séparation totale est établie entre eux. Les premiers sont placés dans des écoles de réforme qui reçoivent la dénomination d'écoles professionnelles, pour mieux marquer leur caractère éducatif plutôt que répressif ; les seconds sont envoyés en correction.

Les départements sont tenus d'assurer le placement des pupilles difficiles dans des écoles professionnelles. La loi leur en fait une obligation formelle. Cependant les écoles professionnelles sont des établissements publics ou des établissements privés. En effet les départements ont l'option entre ces deux moyens : installer eux-mêmes ces écoles, ou envoyer leurs pupilles dans les écoles fondées par d'autres départements, ou bien les envoyer dans des établissements privés, remplissant certaines conditions de garantie. On avait prétendu que la création d'établissements de ce genre incombait à l'Etat ; ce système n'a pas prévalu. L'éducation des pupilles est un des devoirs qui sont à la charge du service des Enfants assistés ; les établissements où cette éducation est donnée participent en droit du caractère départemental du service. D'ailleurs ce caractère départemental permettra une adaption meilleure de l'école professionnelle aux

besoins des pupilles. Aucun type d'organisation n'est imposé par la loi ; les règlements varieront suivant les régions. Cependant il est une règle sur laquelle le rapporteur du projet et plus tard M. Monod, dans la circulaire explicative de la loi, ont attiré l'attention de l'administration départementale, c'est la nécessité de la différenciation des pupilles et de leur séparation « non seulement d'après leur sexe et leur âge, mais d'après leur caractère et le degré d'avancement de leurs diverses maladies morales». M. Bienvenu-Martin indiqua même un modèle à suivre. A propos de l'école de réforme d'Aumale, et citant un rapport de M. Strauss (1), il disait : «Les pupilles y sont divisés par catégories. A son entrée dans l'établissement, l'indiscipliné est placé dans un quartier séparé ; il n'a aucun contact avec les autres élèves. Une fois amendé, il est admis dans une autre catégorie où son sort est meilleur, où il jouit d'une liberté plus grande. Le troisième stade est représenté par un séjour plus ou moins prolongé à la ferme. Un quatrième quartier est offert aux pupilles infirmes utilisés dans l'établissement en même temps qu'aux élèves en instance de placement. Une forge, un atelier de maréchalerie, de charronnage ont été annexés

(1) *J. Off.*, 1904. Ch. doc. parl., annexe n° 1675, p. 608.

à la ferme, devenue un véritable établissement modèle.

« En dehors de ces travaux professionnels, les élèves sont instruits par l'instituteur ; des lectures, des conférences leur sont faites au moins deux fois la semaine. Des exercices de gymnastique occupent une partie des récréations ; de longues promenades sont faites en dehors de l'établissement. Les récompenses accordées sont : l'éloge, les bons points, l'inscription au tableau d'honneur, les gratifications en argent ou en nature, l'attribution des grades. Les seules punitions autorisées sont les suivantes : le blâme, les mauvais points, les corvées hors tour, la privation des récréations, l'exclusion de la promenade, la perte des grades, la suppression des gratifications, l'isolement en chambre individuelle avec travail obligatoire. »

Pour encourager les départements à créer ces établissements spéciaux, la loi prévoit une contribution de l'Etat à la moitié des dépenses d'*installation,* l'entretien des pupilles restant en entier à la charge des départements. Lorsque non seulement le département ne fonde pas une école professionnelle, mais encore n'use pas de son droit d'option pour s'entendre, soit avec les départements voisins, soit avec des établissements privés, l'installation d'une école peut lui être imposée, et la moitié des dépen-

ses inscrites d'office à son budget. Un délai de 3 ans à partir de la promulgation de la loi leur était imparti pour prendre une décision.

Le régime des écoles professionnelles n'aurait pas été suffisant pour contenir les prédispositions vicieuses de certains pupilles. La loi règle, à leur égard, les conditions de leur envoi en correction. Elle déroge d'ailleurs au droit commun. D'après les articles 375 et suivants et 468 du Code civil, l'enfant envoyé en correction est détenu pour un temps variable suivant son âge, en vertu d'une décision du tribunal, sur la demande du tuteur et l'avis du conseil de famille. On conçoit que l'œuvre de réforme à l'égard du pupille, auquel la surveillance paternelle fait défaut à sa sortie de l'établissement pénitentiaire, est sérieusement compromise, sinon rendue impossible par des mises en liberté successives et des internements consécutifs « assez longs pour exaspérer le pupille, trop courts pour l'amender ». L'article 2 supprime donc les mises en liberté obligatoires. « Aucune durée n'est fixée à l'internement, auquel il sera toujours loisible au préfet de mettre fin, lorsqu'il le jugera possible sans inconvénients. En ne rendant plus obligatoire l'épreuve souvent dangereuse de la mise en liberté, il permet de prolonger pour chacun l'éducation professionnelle dans la mesure reconnue nécessaire. L'apparente rigueur de la disposition

est commandée par l'intérêt du pupille. » De sérieuses garanties sont prises, en effet, contre l'arbitraire de l'Administration. C'est le tribunal qui statue et non le président ; l'intervention préfectorale est toujours nécessaire, et le préfet, défenseur des finances départementales, ne demandera l'internement du pupille que dans les cas extrêmes, l'éducation correctionnelle du pupille grevant davantage le budget que son placement dans une famille de paysans. Pour toutes ces raisons, le législateur a écarté comme une complication inutile l'avis du conseil de famille. D'ailleurs, et nous avons eu plusieurs fois à signaler cet état d'esprit, les inspecteurs sont, pour la plupart, animés contre les maisons de correction d'une traditionnelle méfiance, et ils ne considèrent l'envoi en correction que comme un pis-aller.

Dans tous les cas, cette mesure doit être considérée moins comme un châtiment que comme un moyen de parvenir à la réforme morale d'enfants pervertis ou foncièrement rebelles. Le principe de la différenciation des pupilles vicieux s'impose ici comme il s'imposait pour les pupilles difficiles. L'administration pénitentiaire les met tout d'abord en observation pour se rendre compte du traitement qui convient à leur degré de perversité ou d'insoumission. Alors seulement, ils seront versés dans la catégorie où la sévérité du traite-

ment correspond le mieux à la gravité de leurs écarts de conduite.

Qu'il s'agisse de pupilles vicieux ou difficiles, c'est toujours le préfet qui statue personnellement sur le placement dans une école professionnelle ou sur l'envoi en correction. Mais, tandis que la décision préfectorale suffit dans le premier cas, il faut, pour arriver à l'envoi dans une colonie pénitentiaire ou dans une colonie correctionnelle, que la demande du préfet soit admise par une décision judiciaire.

L'entretien des pupilles vicieux et difficiles est à la charge du département. Il faut cependant excepter les frais occasionnés par l'envoi en correction des enfants délinquants dont la garde a été confiée par les tribunaux à l'Assistance publique. L'Administration pénitentiaire subvient à leurs dépenses.

Les résultats ont-ils répondu aux espérances du législateur ? Il semble qu'il y ait encore beaucoup à faire pour arriver à cette subdivision des établissements de réforme et de correction en catégories assez nombreuses et à la séparation exacte des pupilles d'après leur état moral. Les départements n'ont pas montré beaucoup d'empressement à créer ces écoles professionnelles que la loi a voulu généraliser. Les pupilles difficiles, surtout les jeunes filles, sont presque toujours

confiés à des établissements privés, comme le Bon-Pasteur qui, d'ailleurs, de l'aveu même des représentants de l'Assistance publique, donnent parfois d'heureux résultats.

CHAPITRE IV

Gestion des biens

Administration des biens. — Manutention des deniers pupillaires. — Recouvrement des créances de salaire (loi du 18 décembre 1906). — Jouissance légale du département.

Ce serait se faire une fausse idée de la réalité que de croire le pupille de l'Assistance nécesssairement voué à la pauvreté. Nous avons vu que dès l'âge de 13 ans il peut prétendre à un salaire qui est assez élevé puisque, en 1904, la moyenne des salaires des pupilles des deux sexes, depuis 13 jusqu'à 21 ans, était de 204 fr. 62, variant pour les garçons de 100 fr. (13 à 14 ans) à 357 fr. 45 (20 à 21 ans); et pour les filles, aux âges correspondants, de 91 fr. 55 à 296 fr. 80. Il

peut arriver aussi que les enfants abandonnés aient à faire valoir des droits successoraux. Tous les pupilles enfin sont susceptibles de recevoir des dons, legs et héritages de personnes charitables ou de leurs nourriciers.

Ces divers éléments finissent par constituer un patrimoine, modeste le plus souvent, mais qui n'est pas à dédaigner, surtout à la campagne où l'argent est rare. Comment la loi en assure-t-elle la conservation au pupille ?

Les attributions du tuteur et du conseil de famille sont celles que détermine le Code civil, réserve faite, toutefois, des fonctions conférées au trésorier-payeur général (art. 13 modifié par la loi du 18 décembre 1906). L'article 15 dispose : La gestion des deniers pupillaires est confiée au trésorier-payeur général.

Ainsi donc le préfet, tuteur des enfants assistés, est l'administrateur de leurs biens. Mais les principes de notre droit public ne permettant pas de lui donner la manutention des deniers pupillaires, celle ci est confiée aux trésoriers-payeurs généraux.

Le préfet doit donc faire procéder à inventaire dans les 10 jours (art. 451 C. c.), au cas exceptionnel où l'enfant recueilli aurait un patrimoine, faire vendre aux enchères publiques les meubles susceptibles de se détériorer par l'usage, placer les fonds à la Caisse d'épargne ou en

rentes sur l'Etat. Il consent des baux, défend aux actions intentées en justice. Avec l'autorisation du conseil de famille, il peut répudier ou accepter donations et successions, l'acceptation n'ayant lieu que sous bénéfice d'inventaire, vendre les titres de rente, actions, obligations dont le montant ne dépasse pas 1.500 francs (Loi 27 février 1880). Au-dessus de ce chiffre il faut en outre l'homologation du tribunal; l'homologation est nécessaire encore pour la vente et l'hypothèque des immeubles du pupille. A l'autorisation du conseil de famille et à l'homologation du tribunal il faut ajouter, pour les transactions, l'avis conforme de trois jurisconsultes désignés par le procureur de la République.

Le tuteur peut autoriser le retrait des fonds appartenant au pupille, mais il ne le fera que dans les cas d'extrême urgence. Il importe en effet que le pupille, en quittant le service, puisse parer aux frais de premier établissement. Pour éviter des dépenses inconsidérées de la part du pupille, le conseil de famille, sur la proposition de M. le sénateur Antonin Verrier, « pourra décider, au moment de la sortie d'un pupille du service des Enfants assistés, qu'une partie ne dépassant pas le cinquième du pécule lui appartenant sera versée à la Caisse natio-

nale des retraites, en vue de lui constituer une pension.

Les deniers du pupille sont versés entre les mains du trésorier-payeur général qui doit en faire l'emploi prévu par la loi. L'Exposé des motifs de la loi du 18 décembre 1906 s'exprime ainsi sur le rôle du trésorier-payeur général : « ... On a entendu établir que le trésorier-payeur général ne possède aucun pouvoir de décision sur les biens mobiliers ou immobiliers du pupille, mais on n'a pas eu l'intention de lui retirer l'obligation d'accomplir tous les autres actes conservatoires qui peuvent être utiles pour la sûreté des valeurs dont il a la garde. Il devra, notamment, prendre ou renouveler les hypothèques. » Les intérêts du pupille sont garantis sur le cautionnement du trésorier-payeur général.

Signalons enfin une innovation de la loi du 18 décembre 1906, pour assurer avec plus de rapidité et d'économie le recouvrement des gages dus aux pupilles. Les créances de salaires (et ces créances seulement) sont assimilées aux créances de l'Etat, des départements et des communes. Le percepteur les recouvre « sur état dressé par l'inspecteur départemental et rendu exécutoire par le préfet. Les poursuites ont lieu comme en matière de contributions directes. »

Lorsque la tutelle prend fin, le tuteur doit rendre compte de sa gestion. « Les revenus des

biens et capitaux appartenant au pupille, à l'exception de ceux provenant de son travail et de ses économies, sont perçus au profit du département jusqu'à l'âge de 18 ans, à titre d'indemnité des frais d'entretien » (art. 16). En d'autres termes, le département, qui s'impose vis-à-vis des enfants assistés les charges d'un père de famille, a sur les biens du pupille le même droit de jouissance que les père et mère possèdent sur les biens de leur enfant jusqu'à ce qu'il ait atteint sa 18e année (1). Cependant, l'intérêt de l'enfant devant primer toute considération pécuniaire, le préfet pourra, sur l'avis du conseil de famille, faire remise de tout ou partie des sommes perçues par le département, en vertu de cet usufruit légal, au pupille dont la situation et la bonne conduite le demandent.

---

(1) Rappelons pour mémoire que, lorsque la tutelle prend fin par le décès du pupille, les héritiers du pupille « sont tenus d'indemniser le département des frais d'entretien de l'enfant. Les revenus du département entrent en compensation jusqu'à due concurrence ». L'art. 41 dispose que, faute d'héritiers, les biens du pupille sont recueillis par le département pour être consacrés à la création de dots de mariage en faveur de pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes.

CHAPITRE V

Cessation de la tutelle

Causes d'extinction. — Remise de l'enfant à la famille. Tutelle officieuse.

La tutelle de l'Administration prend fin par le décès de l'enfant assisté, l'émancipation, le mariage, l'engagement militaire, la majorité, la remise à la famille. Ce dernier mode d'extinction de la tutelle mérite de retenir un moment notre attention.

La remise de l'enfant à sa famille naturelle a lieu, soit pendant la minorité du pupille, soit à sa majorité. Les remises de pupilles mineurs sont assez fréquentes et se répartissent sur toutes les périodes de la minorité. Dans le département de

la Seine elles varient de 1/7 à 1/10 des enfants placés pendant le même laps de temps. En 1904, 601 pupilles furent ainsi rendus à leurs parents ; 17 avaient moins d'un an, 141 de 1 à 3 ans, 129 de 3 à 6 ans, 88 de 6 à 9 ans, 103 de 9 à 14 ans, 123 de 14 à 21 ans ; la proportion des remises est plus grande pour les enfants abandonnés depuis peu. Ces 601 remises ne constituent pas même le 1/3 des demandes, qui, la même année et dans le même département, se sont élevées à 1.927 (1).

Comment expliquer ce nombre considérable de refus ? L'Administration ne se décide à la remise qu'après une enquête minutieuse sur la situation pécuniaire des parents, sur leur moralité et après s'être assurée que les parents témoignent d'une volonté bien arrêtée de reprendre l'enfant.

Les motifs de refus sont instructifs sur ce point :

445 demandes ont été rejetées pour manque absolu de ressources des réclamants, 210 pour inconduite des parents, 152 pour refus des parents de rembourser une partie même minime des dépenses occasionnées par leurs enfants, 268 pour négligence des réclamants qui n'ont pas

---

(1) Nous avons emprunté tous ces chiffres à M. Aug. Lenoir : Du régime actuel des enfants assistés en France (Thèse Paris, 1907).

fourni les pièces réglementaires ou n'ont pas opéré le remboursement consenti, 163 par suite du refus des enfants de quitter leur famille d'adoption, 55 à cause de la situation exceptionnelle assurée aux enfants par leur maintien chez leurs nourriciers ; 33 ont été ajournées parce que l'enfant n'était pas encore sevré ou était malade.

Le retrait de l'enfant ne constitue à aucun moment un droit pour les parents. Le fait même de l'abandon implique la perte immédiate de tout recours sur l'enfant ; l'enfant appartient jusqu'à sa majorité à l'Assistance publique. La question a été portée naguère devant le tribunal de la Seine qui a débouté la mère.

Non seulement ce droit devait être refusé aux parents, mais on ne saurait trop user de sévérité dans l'admission de ces demandes. L'indulgence serait une source d'abus. Il ne faut pas favoriser les abandons, en rendant à la mère qui a simplement spéculé sur la bienveillance de l'Administration, son enfant dès qu'il est en âge de travailler. Cette détermination ne doit être prise que lorsque l'intérêt de l'enfant est évident. Si l'appréciation en est trop difficile, l'Administration a recours aux remises d'essai. Ces remises d'essai ne peuvent durer plus d'un an. Elles deviennent définitives si les résultats ont été favorables ; dans le cas contraire, l'enfant est repris par l'Assistance

publique. La remise est prononcée par le préfet après avis du conseil de famille.

Pour les enfants moralement abandonnés, la remise ne peut être ordonnée que par une décision judiciaire. En cas de déchéance de la puissance paternelle, la demande n'est recevable que 3 ans après que le jugement prononçant la déchéance est devenu irrévocable, et après réhabilitation, s'il y a lieu.

La remise est accordée aux père et mère et aux grands-parents et implique de la part de l'Assistance publique l'abandon à leur profit de ses droits de tutelle. La contre-partie de cet abandon, c'est le remboursement par les parents des dépenses engagées pour l'enfant. Des facilités très larges sont offertes aux parents ; on leur demande avant tout une preuve de bonne volonté ; ils peuvent s'acquitter par infimes mensualités.

Quand elle a lieu en faveur de toute autre personne, la remise n'investit pas son bénéficiaire de la tutelle ; celle-ci est réservée à l'Administration. Toutefois, si « un enfant a été confié pendant 3 ans à un particulier à titre gratuit, ce dernier, même s'il est âgé de moins de 50 ans, et l'enfant de plus de 15 ans, peut, en obtenant le consentement du conseil de famille, devenir le tuteur officieux de l'enfant. Le juge de paix du domicile de l'enfant dresse procès-verbal de la demande et du consentement ; ces pièces et le procès-verbal sont visés

pour timbre et enregistrés gratis ». Le législateur a fait fléchir les règles rigoureuses du Code civil pour favoriser l'adoption vers laquelle la tutelle officieuse est le premier stade. Le délai de 3 ans lui a paru suffire pour permettre à l'inspecteur de se rendre compte des garanties d'affection que l'enfant trouvera chez ses parents adoptifs.

SECTION V

Régime Financier

CHAPITRE I

Dépenses et recettes du service

La charge de l'Assistance publique en faveur des enfants est très lourde. Au 31 décembre 1907, la nation étendait sa protection ou sa tutelle sur 306.372 enfants, en vertu de la seule assistance légale, et elle dépensait pour eux 36.995.000 francs (1). Qui va faire face à ces dépenses ?

---

(1) Barthélemy. — L'effort charitable de la 3e République.

Nous avons vu dans notre introduction historique que le décret du 28 novembre 1790 avait fait passer, des seigneurs haut-justiciers à la nation, la charge des dépenses relatives aux enfants trouvés. En réalité, les hospices avançaient les frais pour subvenir tant bien que mal aux besoins du service ; l'Etat ne les remboursait jamais.

Le décret de 1811 modifie profondément le régime financier du service. La contribution nationale est limitée à un chiffre fixe de 4 millions ; l'excédent des dépenses sera payé par les hospices et les communes.

Les dépenses sont classées en deux catégories :

1° Les dépenses intérieures, comprenant les frais de séjour à l'hospice, le payement des nourrices sédentaires, la fourniture des layettes... etc...

2° Les dépenses extérieures, comprenant les prix de pensions aux nourriciers, les primes... etc.....

Au lendemain du décret, l'Empire, et après lui la Restauration, parvinrent à faire retomber sur les budgets départementaux la contribution de l'Etat. La situation était donc la suivante : Les dépenses intérieures étaient à la charge des hospices. Quant aux dépenses extérieures, les hospices encore y participaient avec les communes et les départements.

Les hospices dépositaires ne tardèrent pas à protester contre cette façon de procéder ; tandis que les autres hospices du département ne payaient rien, ils voyaient leurs ressources déjà restreintes presque complètement détournées de leur destination. Ce régime dura cependant jusqu'en 1869, où ils furent exemptés de toute contribution.

La loi du 5 mai 1869 fait une nouvelle répartition des dépenses du service. Elle distingue :

1° Les frais d'inspection et de surveillance, exclusivement à la charge de l'Etat.

2° Les dépenses intérieures, supportées pour 4/5 par le département, pour 1/5 par l'Etat.

3° Les dépenses extérieures, payables sur les fonds départementaux et sur un contingent communal qui ne pouvait dépasser le 1/5. Outre les contributions de l'Etat et des communes, les ressources du service comprenaient le produit des fondations, dons et legs, et une partie du produit des amendes correctionnelles. Mais, comme ces dernières ne représentaient jamais qu'une somme modique, que dans beancoup de départements le service ne jouissait d'aucune fondation, c'était le budget départemental qui supportait presque seul la charge des enfants assistés. La circulaire ministérielle du 3 août 1869 et un avis du Conseil d'Etat de juin 1883 aggravaient encore la situation. Il n'y avait, semble-t-il, pour calculer la contribution de l'Etat, qu'à déterminer

le montant exact des dépenses intérieures d'un exercice et le diviser par cinq. Il n'en fut pas ainsi ; le ministre (et le Conseil d'Etat lui donna son approbation) déclara que les contingents de l'Etat et des communes ne devaient être calculés qu'après déduction faite, sur la dépense des services auxquels ils s'appliquaient, du produit des fondations, dons, legs et amendes de police correctionnelle. En fin de compte, les fondations charitables profitaient donc à l'Etat ; c'était le plus sûr moyen de décourager la charité privée et de tarir cette source de revenus.

La participation de l'Etat était manifestement trop faible ; les départements étaient surchargés. Pour l'année 1885 (1), la contribution nationale s'élevait à 994.453 francs se décomposant en 703.234 francs de surveillance et 291.219 de dépenses intérieures, tandis que les budgets départementaux fournissaient 16.394.313 francs.

La loi de 1889 vint augmenter le contingent de l'Etat. L'article 25 dispose que dans les départements où le Conseil général aura assimilé les moralement abandonnés aux enfants assistés, la participation de l'Etat sera de 1/5 des dépenses tant extérieures qu'intérieures. L'intérêt des

---

(1) Monod. — Statistique générale des dépenses d'assistance pendant l'année 1885.

départements était évident et l'assimilation prévue fut générale.

La loi du 27 juin 1904 consacre tout son titre V à l'organisation financière du service des Enfants assistés. Elle fait disparaître l'ancienne distinction des dépenses intérieures et des dépenses extérieures, qui forment désormais un seul bloc en face duquel il ne reste que les dépenses d'inspection et de surveillance. Ces dernières demeurent, comme dans le passé, à la charge exclusive du budget de l'Etat. Quant aux autres, la loi adopte d'autres bases de répartition : 1/5 pour le contingent communal, 2/5 pour le contingent départemental, 2/5 pour l'Etat.

En ce qui concerne la contribution communale, nous remarquerons que, si la proportion de 1/5 n'a pas changé, elle s'est étendue à toutes les dépenses du service, intérieures aussi bien qu'extérieures. D'autre part cette proportion de 1/5 n'est plus un maximum qu'on ne pouvait dépasser, mais au-dessous duquel il était loisible au département de se tenir ; c'est une proportion fixe et obligatoire pour la commune.

Aucune règle n'est imposée au Conseil général pour la répartition du contingent entre les communes.

Le projet de 1892 maintenait 3/5 à la charge des départements et 1/5 à l'Etat. C'était trop peu pour celui-ci. M. Roussel demanda qu'il fût ins-

crit 2/5 au compte de l'Etat. On fit valoir l'intérêt national du service ; que les réformes opérées (admission à bureau ouvert, relèvement des mois de nourrice et des pensions, tarif minimum des secours temporaires...) allaient entraîner un effort financier considérable ; que les départements allaient être obérés ; que leur budget, alimenté presque intégralement par des impôts directs, n'avait pas la souplesse nécessaire pour parer à l'augmentation, écrasante pour lui, des dépenses. M. Strauss observait, après M. Monod, que le citoyen français était le plus imposé de l'Europe, et que cependant la France était celui des grands Etats qui, proportionnellement, accordait aux dépenses d'assistance la plus faible contribution. M. Strauss obtint gain de cause ; l'Etat figure désormais pour 2/5 dans les dépenses d'assistance publique aux enfants. Comment doivent être calculés les contingents de l'Etat et des communes? L'art. 45 est assez obscur :

« Les dépenses du service, déduction faite des frais occasionnés par des pupilles sans domicile de secours, lesquels sont intégralement à la charge de l'Etat, ainsi que des recettes provenant du remboursement des départements ou des familles, du produit des amendes de police correctionnelle, du produit et des revenus des dons et legs applicables au service sont payés... » Il semble que rien n'ait été modifié à l'ancienne

façon de faire instituée par la circulaire de 1869 que nous avons citée. Pourtant les inconvénients de ce procédé avaient amené M. Roussel à proposer et à faire accepter la création, avec les produits et revenus des fondations, dons et legs faits au service, de dots de mariage en faveur des pupilles. L'art. 45 est-il en opposition avec l'art. 51 qui consacre l'institution de ces dots? L'art. 51 est-il caduc, les sommes qu'il mettait dans ce but à la disposition du service recevant un autre emploi ?

Voici comment il faut les concilier. L'article 45 maintient l'ancien mode de calcul des contingents, relativement aux fondations, dons et legs. Mais les seuls dont le produit doit être défalqué, sont ceux pour lesquels le *bienfaiteur a spécifié expressément qu'ils seraient applicables à l'ensemble des dépenses du service*, et qui, par conséquent, n'auraient d'autre effet utile que de diminuer la charge des trois collectivités participant aux dépenses. Pour ce qui est du produit des dons et legs faits pour le service des Enfants assistés aux départements, pour ce qui est aussi du revenu des fondations, antérieurement constituées en faveur du même service, au profit des hospices, et dont ceux-ci ont l'administration, ils sont employés, sous réserve des affectations spéciales imposées par les bienfaiteurs, à la création de dots de mariage en faveur des pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes (art. 49-8° et 51).

La même destination est attribuée aux biens du pupille décédé sans héritiers.

Le 1/4 du produit des amendes de police correctionnelle continue à être versé au compte du service des Enfants assistés. Un autre chef de ressources, mais qui nous semble bien aléatoire, c'est le remboursement par la famille des frais de nourriture de l'enfant. L'art. 38 prend soin, en effet, de rappeler que la dette alimentaire des parents subsiste toujours en faveur de l'enfant recueilli dans le service.

La circulaire du 29 juillet donne le tableau complet des recettes et des dépenses du service :

NOMENCLATURE DES RECETTES

Chapitre II

Revenus et produits des propriétés départementales

Revenus des fondations constituées au profit du service des Enfants assistés, avec affectation spéciale.

Revenus des fondations constituées au profit du service des Enfants assistés, sans affectation spéciale (à appliquer à la création de dots de mariage en faveur de pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes).

Produit de l'exploitation des établissements départementaux affectés au service des Enfants assistés et moralement abandonnés.

Chapitre IV

Produit des droits concédés au département

Attribution au département, pour le service des Enfants assistés, sur le fonds commun des amendes de police correctionnelle.

Chapitre V

Subventions pour les dépenses du budget ordinaire

Subvention de l'Etat pour les enfants assistés, à raison de 2/5 des dépenses.

Subvention de l'Etat pour les enfants assistés sans domicile de secours.

Contingents des communes pour les enfants assistés.

Revenus des fondations constituées, en faveur des enfants assistés, au profit des hospices, antérieurement à la loi du 27 juin 1904.

Revenus des biens et capitaux appartenant aux pupilles.

Subvention de l'Etat pour l'établissement de l'école professionnelle départementale des pupilles.

Chapitre VIII

Remboursements d'avances

Remboursement des avances faites pour les enfants assistés.

Chapitre XIII

Dons et legs

Dons et legs faits pour le service des Enfants assistés avec affectation spéciale.

Dons et legs faits pour le service des Enfants assistés sans affectation spéciale (à appliquer à la création de dots de mariage en faveur de pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes).

Chapitre XV

Recettes accidentelles

Produit des successions de pupilles décédés (à affecter à la création de dots de mariage en faveur des pupilles des deux sexes).

NOMENCLATURE DES DÉPENSES

Chapitre I

Dépenses obligatoires

Secours temporaires destinés à prévenir ou à faire cesser l'abandon.

Salaire des nourrices.

Pensions des pupilles confiés à des familles.

Primes de survie aux nourrices et nourriciers.

Fourniture de layettes aux pupilles.

Fourniture de vêtures aux pupilles âgés de moins de treize ans.

Frais d'assistance médicale.

Frais d'établissement de l'école professionnelle départementale de pupilles difficiles ou vicieux.

Dépenses de l'école professionnelle départementale de pupilles difficiles ou vicieux.

Frais de séjour des pupilles difficiles ou vicieux dans les écoles professionnelles appartenant à d'autres départements ou dans les écoles professionnelles privées.

Frais de séjour des pupilles difficiles ou vicieux dans les établissements pénitentiaires.

Chapitre VI

Enfants assistés

Salaires des personnes préposées aux admissions.

Frais de séjour des enfants dans les établissements dépositaires dépendant des hospices.

Frais de location des immeubles affectés au service des Enfants assistés.

Dépenses des nourrices sédentaires dans les

établissements dépositaires dépendant des hospices.

Pensions des pupilles placés dans les établissements autres que les établissements dépositaires.

Allocations réglementaires ou exceptionnelles concernant les pupilles.

Primes aux nourrices et aux nourriciers autres que les primes de survie.

Fournitures scolaires.

Cotisations des pupilles âgés de moins de treize ans et affiliés aux mutualités scolaires.

Fourniture de vêtures aux pupilles âgés de plus de treize ans.

Frais de déplacement des pupilles et des nourrices, frais relatifs à l'engagement des nourrices.

Registres, imprimés et signes de reconnaissance.

Frais d'inhumation des pupilles.

Frais de recouvrement et de gestion des deniers pupillaires.

Remboursements aux départements étrangers.

Frais résultant de l'exécution des jugements rendus en vertu de la loi du 24 juillet 1889, de production de pièces en vue de mariages ou émancipations de pupilles.

Emploi du revenu des fondations avec affection spéciale.

Création de dots de mariage en faveur de pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes (emploi du revenu des fondations, constituées au profit du service des Enfants assistés, sans affectation spéciale).

Dépenses de l'établissement dépositaire départemental des enfants assistés.

En parcourant la nomenclature des dépenses, nous voyons qu'il en est d'obligatoires (1) pour le département. L'article 55 de la loi les énumère. Notons que la loi de 1871 ne prévoyait pas leur inscription d'office au budget départemental. Les Conseils généraux ne firent d'ailleurs jamais difficulté de les voter. Il est bon cependant qu'en une matière aussi capitale l'Administration puisse recourir, le cas échéant, à un texte net et précis. L'inscription d'office a lieu par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au Bulletin des lois. La contribution de l'Etat et des communes s'étend à toutes les dépenses réglementaires, facultatives ou obligatoires, prévues par la loi de 1904, mais à elles seules. Les départements généreux dont le budget alimente d'autres œuvres de bienfaisance relatives

---

(1) Elles s'élevaient en 1907 à 25.158.172 fr., soit 68 % de la dépense totale.

aux enfants, ne sont pas admis à exiger la participation de l'Etat et des communes aux charges qu'ils se sont imposés.

Le titre V prononce enfin l'incessibilité et et l'insaisissabilité des secours, pensions et indemnités, et l'exemption du timbre et de l'enregistrement pour les décomptes des mois de nourrice et les actes relatifs au service des Enfants assistés qui pourraient être soumis à ces droits.

Nous allons examiner maintenant de quelle façon la loi de 1904 a tranché la question du domicile de secours.

CHAPITRE II

Le domicile de secours

Le question du domicile de secours ne se pose pas tant que l'Etat prend pour lui toute la charge des enfants assistés. Mais dès l'instant que l'Etat impose une contribution aux départements, la question se présente, très importante, de savoir à quel département il incombe de subvenir aux frais d'entretien et d'éducation de tel ou tel enfant assisté, dans quel département celui-ci a le droit d'être secouru.

La loi du 24 vendémiaire an II a posé les règles du domicile de secours. Elle dispose, dans son titre V, que le lieu de naissance est le lieu naturel du domicile de secours. Quant aux enfants

il faut entendre, par lieu de naissance, le *domicile habituel* de la mère au moment de l'accouchement.

La détermination de ce domicile habituel n'allait pas sans difficultés. Etait-ce le lieu où la mère avait elle-même son domicile de secours, ou suffisait-il, pour que le domicile de secours fût acquis à l'enfant dans un département, que la mère y ait établi sa résidence quelques semaines seulement avant l'accouchement, pourvu qu'elle ait eu l'intention de s'y fixer? Les décisions étaient variables. Lorsqu'une fille, et le fait était très fréquent, pour dissimuler sa maternité, se réfugiait dans une ville éloignée, on décidait tantôt que le domicile de secours de l'enfant était dans cette ville, tantôt que le domicile de secours était dans la commune que la mère venait de quitter.

Le département qui avait recueilli un enfant, désireux le plus souvent de se débarrasser de l'entretien du malheureux abandonné, s'adressait au département du domicile de secours. Celui-ci ne manquait pas de repousser de telles demandes et niait que sa responsabilité fût engagée. De là des enquêtes, des investigations au cours desquelles la moindre préoccupation des administrateurs départementaux était celle de sauvegarder l'intérêt des familles, l'intérêt de l'enfant et le secret de la mère. Il n'est pas excessif d'attribuer aux graves dangers qu'offrait cette pratique de nombreux

infanticides et des avortements plus nombreux encore. M. Lallemand a relaté le cas suivant (1) : « Nous recevons un jour un individu ayant l'air d'un cultivateur aisé, venant demander des nouvelles d'un enfant que sa fille avait déposé à l'hospice. Conformément au règlement, nous repondons que probablement il y a une erreur ; que nous ne connaissons aucun enfant du nom indiqué... etc. « Mais je ne me trompe pas, répond notre interlocuteur, voici la lettre de l'Administration, et, à notre grande stupéfaction, il nous tend la dépêche administrative rédigée quelques jours auparavant.

« Que s'était-il donc passé ? Une lettre avait été adressée au préfet du département d'origine de la fille séduite en lui recommandant la plus grande discrétion. Le préfet avait envoyé la lettre au maire, après avoir ajouté en marge une recommandation nouvelle au sujet du secret à garder. Or ce maire s'était fait ce singulier raisonnement que, pour prendre des renseignements sans ébruiter l'affaire, le mieux était de convoquer le père, et aussitôt il lui avait remis la missive du préfet du département de la Seine (2). »

---

(1) Histoire des Enfants abandonnés, p. 685.

(2) Nous avons entendu notre professeur, M. Moye, citer un fait à peu près analogue mais qui aboutit à un dénoue-

Aucune mesure efficace ne fut prise jusqu'en 1904 pour éviter le retour de ces faits déplorables qui se répétaient trop souvent. Dans l'intervalle cependant, la loi du 15 juillet 1893 était venue poser des règles qui paraissent plus rationnelles, dans son article 2. 6°: Le domicile de secours s'acquiert par la filiation. L'enfant a le domicile de secours de son père. Si la mère a survécu au père, il a le domicile de la mère. L'enfant né de parents inconnus a son domicile de secours au lieu de sa naissance. Mais on pouvait se demander d'abord si la loi de 1893 sur l'Assistance médicale, permettait de désigner, étant donné un enfant, quel était le service départemental qui devait, le cas échéant, le prendre à sa charge, ou si elle posait seulement des *règles relatives à l'assistance médicale* d'enfants déjà admis dans un service d'assistés. Un arrêt du Conseil d'Etat du 12 février 1887 semble repousser cette interprétation restrictive et étendre l'application de l'article 2 à tous les modes d'assistance. Même dans ce cas l'inconvénient capital subsistait, à savoir la recherche du domicile de la mère.

Cette recherche du domicile, conséquence de

---

ment absolument tragique. Le père, averti de la faute de sa fille, par l'indiscrétion du maire, se suicida; peu après la mère mourut de chagrin; quant à la fille elle devint folle.

toutes les dispositions basées sur la naissance ou sur la filiation, risquait, d'une façon inéluctable, de compromettre la quiétude des familles et provoquait le rapatriement des enfants. Nous avons signalé les résultats déplorables de ces exodes d'enfants, dont M. de Corbière avait essayé de faire un principe d'administration. Le voyage dans les mêmes conditions des enfants rapatriés arrivait au même terme fatal, la mort de ces êtres chétifs. Et d'autre part, à quelles difficultés administratives donnaient lieu ces enquêtes sur le domicile de secours, quelles perturbations budgétaires pouvaient naître pour les départements par suite du recours de leurs voisins !

L'article 39 de la loi de 1904 adopte une base nouvelle pour la détermination du domicile de secours. Conçu dans l'intérêt de l'enfant, elle a voulu faire disparaître toutes ces pratiques dont l'enfant était le premier à souffrir. Désormais les enfants admis dans le service des Enfants assistés proprement dits ont leur domicile de secours dans le département où ils sont recueillis. Quant aux enfants secourus, leur domicile de secours est fixé dans le département de leur naissance, sans qu'on ait à rechercher quel est le domicile de secours de la mère.

Voici comment la circulaire ministérielle du 15 juillet 1904 apprécie l'œuvre du législateur : « ..... L'on aperçoit difficilement comment des

contestations pourraient surgir sur l'application de l'article 39. Mais celles relatives à l'admission au secours temporaire continueront de se produire. Si une mère, par exemple, passe dans un autre département après son accouchement et ne s'avise qu'alors de réclamer le secours temporaire pour son enfant, rien sans doute ne la contraint à adresser sa demande au préfet du département qu'elle a quitté ; il est tout naturel qu'elle s'adresse à l'assistance du département qu'elle habite. Elle peut même porter son enfant au bureau d'abandon, et l'Administration pourra très légitimement lui promettre les secours temporaires et engager ainsi une dépense qui incombera au département de la naissance de l'enfant. Ce dernier département pourra critiquer la mesure et prétendre que la mère ne se trouvait pas dans une situation justifiant l'allocation du secours. Il pourra même ne contester que le montant des secours, et il y sera admis si le taux accordé excède le tarif en vigueur sur son territoire.» Le seul juge des contestations est le ministre de l'Intérieur ; sa décision est susceptible d'un recours en Conseil d'Etat dans le délai ordinaire de 2 mois à partir de la notification. Enfin, pour éviter des réclamations tardives difficiles à juger, l'article 40 déclare non recevable toute demande soulevée plus de deux ans après

l'admission de l'enfant à l'Assistance départementale.

Aucune répétition n'est plus alors possible ni des secours déjà accordés, ni des secours qui sont dus encore à l'enfant.

On a soulevé quelques objections contre ce système. On a dit que les grands centres auraient à en souffrir, que les départements généreux verraient fondre sur eux une affluence considérable d'enfants ayant l'aptitude à l'assistance.

Mais il faut remarquer d'abord que, malgré les différences énormes qui existaient avant la loi, de département à département, dans le sort des enfants assistés, les répétitions ne portèrent jamais que sur des sommes peu importantes. D'autre part, de puissants correctifs ont été introduits dans la législation. La généralisation du bureau ouvert, la fixation de tarifs minima de secours tendent à établir une relative uniformité dans le régime d'assistance aux enfants. L'aggravation des charges dans quelques départements, si elle a lieu, sera certainement compensée par la contribution plus large de l'Etat.

Quoi qu'il en soit, ces considérations n'ont pas paru justifier la proposition que faisait M. Sabran de couper court à toutes les difficultés en reconnaissant à tous les enfants recueillis un domicile de

secours national (1). On aurait vu les départements multiplier sans mesure les admissions; c'était le gaspillage des finances de l'Etat.

---

(1) Quel est le domicile de secours des enfants étrangers? En principe, les catégories d'indigents permanents ou quasi-permanents restent à la charge de leur pays d'origine. Le Congrès de Copenhague du 10 août 1910 a émis le vœu que, pour les enfants abandonnés, on s'oriente, dans l'état actuel des choses, vers les conventions et les ententes internationales, basées sur la réciprocité, qu'on les multiplie, qu'on les précise et qu'on tende vers l'unification (*Musée social*, décembre 1910. *Mémoires et documents*, p. 430).

CONCLUSION

Arrivé au terme de cette étude, nous allons essayer d'apprécier dans son ensemble l'œuvre d'organisation tentée par le législateur.

« La loi est bonne », disait M. de la Ferronnays au cours de la discussion à la Chambre. Elle envisage toutes les situations dans lesquelles l'enfant a besoin d'être secouru ; elle assure, par le caractère obligatoire donné aux dépenses essentielles et par la fixation de tarifs minima, l'efficacité des secours. Mais elle a le mérite, tout en précisant d'une manière satisfaisante les règles du service, de ne pas entraver, par trop de rigueur dans les détails, l'initiative généreuse des départements et le zèle de l'Administration. Pour attaquer avec succès la misère multiforme dont l'enfant est victime, la loi doit se contenter d'indiquer la direction à suivre et les armes à employer ;

il ne faut pas que des règles trop impératives gênent les mouvements de ceux qui combattent. Il ne faut pas que « bridé toujours davantage par des règles strictes, contenu de peur qu'il ne cède à sa fantaisie, dans l'étroite application des textes, le fonctionnaire s'y trouve souvent comme ces enfants que l'exposition nous montrait en effigies naïves : le maillot des lois, les bandelettes des règlements le soutiennent si bien qu'ils finissent par ne plus lui laisser aucune liberté, aucune indépendance (1) ».

Un autre avantage de l'organisation actuelle, c'est qu'elle ne porte pas atteinte à l'initiative bienfaisante des particuliers. La protection et la tutelle de l'Assistance publique ne s'exercent que lorsque la charité privée serait impuissante. Des facilités particulières sont mises à la tutelle officieuse des pupilles ; les sociétés de bienfaisance sont admises à revendiquer un droit de garde sur les enfants maltraités et moralement abandonnés et nous ne pensons pas que cette sorte de droit éminent à la tutelle qui est réservé en faveur de l'Administration, puisse, dans les conditions où il s'exerce, inquiéter ou décourager les institutions

---

(1) Jacques Bonzon.— La réforme du service des Enfants assistés (*Revue générale d'administration*, mai 1901, t. II, p. 6).

privées, ni les particuliers charitables. L'expérience révolutionnaire a porté ses fruits et montré que, pour excellente que soit l'organisation de l'Assistance publique, le domaine reste toujours immense où la bienfaisance des particuliers peut s'exercer et appliquer toutes ses qualités de souplesse et de spontanéité au soulagement de certaines misères infantiles que la rude main de l'Etat ne saurait atteindre.

L'expérience révolutionnaire a montré aussi que, dans une matière si complexe où sont en jeu les intérêts les plus divers, accroissement de la population, moralité des masses, ressources financières des départements, des communes et de l'Etat, contrôle de l'Etat sur l'exercice des droits de la famille..., il est dangereux d'improviser et que les théories les plus généreuses ne valent que tout autant qu'une longue expérience en a consacré les résultats. Or l'on peut dire que la loi de 1904 est le couronnement d'un siècle d'expérience. Presque toutes les règles qui sont aujourd'hui celles du service des Enfants assistés ont été posées par la Révolution. Le XIX^e^ siècle les a, peu à peu, convenablement adaptées aux besoins de leurs fonctions ; il en a découvert les dangers et il a cherché à les prévenir.

Par le caractère départemental qui est reconnu à l'Assistance aux enfants, la loi se tient dans un juste milieu entre une centralisation exagérée

qui étoufferait l'initiative des particuliers au détriment du budget national, et l'émiettement des ressources de la bienfaisance publique qui résulterait d'une assistance purement locale, laquelle serait le plus souvent impuissante à assurer le fonctionnement de tous les rouages nécessaires au service.

Le mode d'admission permet à l'Administration d'assurer le secret lorsqu'il est réclamé, et dans les autres cas de faire entendre sa voix avant que tout lien soit rompu entre la mère et l'enfant. Cette rupture, grâce à l'institution du secours temporaire, n'est désormais qu'un pis aller, et se produit seulement lorsque la présence de l'enfant auprès de sa mère serait un scandale ou que la mère, pour une raison ou pour une autre, est fermement décidée à abandonner le petit être qu'elle a mis au monde. Dans ce cas la société prend à sa charge la faible créature et s'efforce de lui reconstituer une famille qu'elle a perdue. Les règles nouvelles du domicile de secours font disparaître toutes ces contestations de département à département qui faisaient du secret administratif un vain mot et qui étaient si dangereuses pour l'intérêt des familles et celui de l'enfant. L'Etat enfin, arrivé à une conception plus haute de ses devoirs, contribue dans une large proportion aux dépenses du service, et assure aux enfants des placements meilleurs, une

instruction convenable, une assistance plus efficace.

L'excellence des principes est indiscutable ; mais un service social comme celui des Enfants assistés se juge moins par les principes de son organisation que par les résultats qu'il permet d'obtenir. Il est malheureusement difficile de les apprécier avec une rigoureuse exactitude.

La meilleure preuve d'un bon fonctionnement du service serait, semble-t-il, la disparition ou la diminution du mal qu'il est chargé de combattre. Or, malgré un accroissement incontestable, bien qu'il se soit quelque peu ralenti, des secours temporaires, le nombre des abandons va toujours en progressant. Doit-on en conclure que toute la faute en est au service, à la plus grande facilité de l'admission, à l'insuffisance des secours préventifs..... etc. ? Nous ne le croyons pas. Il faut, selon nous, en rechercher la cause dans le fait, reconnu de tous, du relâchement des liens familiaux. Sans doute, et nous l'avons fait remarquer plusieurs fois, de trop grandes facilités à l'abandon sont susceptibles d'étendre le mal. Mais ce mal a d'autres sources nombreuses dans la vie économique, sociale et morale de la nation. Sur elles le service des Enfants assistés n'a aucune prise ; c'est par des mesures appropriées que le législateur doit lutter contre elles. C'est en ce sens que nous demanderions une

répression plus sévère de la séduction, la possibilité de la recherche de la paternité et toutes les mesures capables d'endiguer l'émigration des populations rurales vers les centres urbains.

Le nombre des abandons augmente donc tous les ans ; c'est un fait indéniable. Mais le mal est surtout dans la légèreté avec laquelle les parents se décident à l'abandon ; il n'est pas dans le fait même de l'admission de l'enfant, une fois cette décision prise et constatée.

Voyons maintenant les résultats obtenus par l'Administration après que l'enfant a été immatriculé.

La raison d'être principale du service des Enfants assistés, c'est de préserver la vie de l'enfant contre les périls qui le menacent : avortement, infanticide, misère. Or, en raison de leur nature même, les crimes contre l'enfant échappent à tous les essais de statistique. Les moyens d'investigation font défaut, ou ne sont pas suffisamment perfectionnés. Les comparaisons des chiffres fournis par la statistique judiciaire ne peuvent permettre de conclure en faveur de tel ou tel autre mode d'admission. « On peut devenir partisan ou adversaire des tours, écrivait M. Levasseur, pour des raisons de l'ordre moral et de l'ordre médical, mais

il faut renoncer à dire que la statistique a tranché le débat (1). »

Quant à la mortalité des enfants, il est certain que les facilités données à l'allaitement maternel ont eu une heureuse influence sur la survie des enfants secourus. Si les enfants recueillis sont encore victimes d'un surcroît de mortalité par rapport aux enfants de famille, cette infériorité s'explique assez par les conditions dans lesquelles ils sont venus au monde. Elle résulte de la lourde hérédité qu'ils apportent avec eux en naissant, d'une gestation la plupart du temps mauvaise et des privations endurées pendant le temps qui précède l'abandon.

Nous avons suffisamment souligné l'excellence du placement familial et rural, et les résultats féconds auxquels aboutissent les soins du gardien et la surveillance de l'inspecteur. Nous avons vu enfin dans quelle proportion les pupilles des deux sexes se fixent définitivement à la campagne, s'y marient et font souche de bons et honnêtes paysans. Les déchets inéluctables ne sont pas plus fréquents que parmi les enfants d'ouvriers et de paysans élevés dans leurs familles.

---

(1) Lallemand. — Les Enfants assistés au XIXe siècle, p. 186.

Cela est bien et, sans oublier les quelques lacunes et les abus que nous avons signalés au cours de notre étude, l'on comprend les éloges que M. Joly décernait à l'Assistance publique : « C'est une œuvre très belle, et, si on la prend dans son ensemble, depuis le moment où elle a été fondée, c'est certainement, je l'ai dit et je ne m'en dédis pas, une des œuvres qui font le plus d'honneur à la France (1). » Cela pourtant ne saurait pas suffire.

Si l'on veut efficacement sauvegarder l'enfant, il faut organiser l'Assistance maternelle.

La loi du 27 juin 1904 n'est qu'une partie du programme extrêmement vaste de la « Protection de l'Enfance ». Des dispositions législatives moins importantes sans doute, mais nombreuses, ont pour but de veiller à la santé, à la sécurité et à l'hygiène de l'enfance. Ce sont, entre autres, la loi Roussel, du 23 décembre 1874, sur la protection des enfants du premier âge, la loi du 19 mai 1874, sur le travail des enfants dans les manufactures, celle du 7 décembre de la même année sur l'exercice des professions ambulantes, les lois du 28 mars 1882 et du 30 octobre 1886, instituant et organisant l'instruction primaire obligatoire et

---

(1) H. Joly. — Charité privée et contrôle de l'Etat (*Réforme sociale*, 1903, t. I, p. 248).

la caisse des écoles, la loi de 1893, sur l'Assistance médicale, sans compter les nombreux articles du Code pénal qui punissent les attentats contre les mineurs.

Ce n'est pas tout. L'Etat, les départements et les communes accordent des subventions et des secours aux sociétés de charité maternelle, aux crêches, aux garderies, aux enfants qui fréquentent l'école... etc..., etc.

Une proposition de loi a été déposée sur le bureau de la Chambre des députés tendant à l'extension de l'assistance obligatoire aux familles nombreuses (1), et destinée à combattre le fléau de la dépopulation. Une allocation serait accordée à tout chef de famille ayant au moins quatre enfants et ne payant pas plus de 20 fr. de contribution personnelle-mobilière. Cette allocation varierait entre un minimun et un maximun déterminés par le Conseil général, et la dépense serait supportée à la fois par la commune, le département et l'Etat.

La protection de l'enfant après sa naissance forme donc un ensemble à peu près complet. Ce n'est pas assez : « Pour être conservé, pour être véritablement préservé, l'enfant pauvre, naturel

---

(1) Proposition de M. Argeliès, député. *J. O.* 1910. Doc. parl. Ch., p. 2401.

ou légitime, doit être protégé *avant*, *pendant* et *après* sa naissance (1). »

Il faut donc organiser d'une façon rationnelle l'assistance des femmes enceintes. « L'assistance maternelle est toute à créer sur le territoire de la République ; insuffisante et défectueuse où elle existe, elle fait à peu près totalement défaut dans l'immense majorité des communes (2). »

Un progrès sans doute a été réalisé le jour où la femme en couches a été assimilée au point de vue l'assistance médicale à une malade. Mais, outre que les maternités sont insuffisantes, avec leur petit nombre de lits, elles ne sont ouvertes aux femmes enceintes que lorsque l'accouchement devient imminent.

Il faudrait, revenant à la doctrine révolutionnaire, que le législateur français créât des asiles où toute femme, par le fait même qu'elle est enceinte, serait admise, avec toutes les garanties du secret, sur une simple demande de sa part. Les efforts de l'initiative privée, en cette matière, pour appréciables qu'ils soient, sont manifestement insuffisants. « La création s'impose, sur tout le territoire de la République, d'asiles-refuges

---

(1) Th. Roussel. — L'Enfance malheureuse.

(2) P. Strauss. — La Puériculture avant la naissance (*Revue des Revues*, 15 janvier 1901).

nationaux, relevant de l'Assistance publique et par conséquent de l'Etat, où toute femme, notoirement enceinte, sera admise d'urgence, sur sa simple requête et sans la moindre enquête, sans le moindre rapport de police, sans aucune distinction de religion.

» Aucune pièce d'identité ne sera exigée, nul n'ayant le droit de perquisitionner dans la conscience et dans la vie privée d'un individu libre. L'incognito doit être acquis à toute femme qui, pour des motifs que nul n'a le droit de pénétrer, vient réclamer l'anonymat, l'inviolabilité de l'asile (1). »

De pareils asiles, non seulement éviteraient nombre d'avortements et d'infanticides, mais encore diminueraient la quantité des enfants abandonnés. Il est rare, en effet, que la mère refuse de nourrir son enfant à l'asile, et que, l'ayant allaité pendant plusieurs semaines, elle consente ensuite à se séparer de lui.

Il faudrait d'autre part « protéger, dit Bachimont (2), le fœtus pendant les trois derniers mois de la grossesse », c'est-à-dire imposer à la mère un repos avant l'accouchement, tout comme

---

(1) Flambart. — La femme enceinte dans la société moderne (Thèse, Paris, 1903).

(2) Bachimont. — Documents pour servir à l'histoire de la puériculture (Thèse médecine, Paris 1890, p. 25).

on lui assurera un certain temps pour ses relevailles. Le repos constitue une des principales règles de l'hygiène des femmes enceintes. L'existence de l'enfant est compromise si la mère s'épuise jusqu'aux derniers jours de la grossesse ; le surmenage pendant la grossesse est la principale cause de la débilité congénitale. La statistique démontre que la femme qui s'est reposée pendant les 2 derniers mois de sa grossesse arrive à terme et accouche d'un enfant plus gros que la femme qui a travaillé.

Il faut enfin que la loi assure des secours à la mère pendant la période qui suit l'accouchement. Si, à peine remise de ses souffrances, la mère est obligée de gagner sa vie, la tentation de l'abandon risque d'être très forte.

Le chômage, si heureux pour l'enfant et pour la mère, doit donc être imposé à cette dernière ; elle recevra, en revanche, un secours de grossesse.

« Le chômage forcé, sans indemnité concomitante, risque d'aggraver la situation des futures mères, de leur imposer de dures privations, de compromettre ainsi par l'inquiétude et par le dénûment tout le bénéfice du repos obligatoire. Le chômage et l'indemnité ne vont pas logiquement l'un sans l'autre.....

» Lorsqu'une mère de famille, dont le faible gain concourt à l'entretien du ménage, est astreinte au repos obligatoire, non seulement

pour elle, mais surtout pour les autres, pour la collectivité entière, pour l'avenir de la race, elle se trouve dans les conditions requises pour obtenir aide et assistance....

» Il n'est pas excessif de dire que la maternité est une fonction sociale ; l'aphorisme, malgré son apparence prudhommesque, ne fait que traduire une vérité élémentaire qu'on tenterait en vain de méconnaître ou de travestir ; elle ne peut être livrée à elle-même sans mettre en péril l'intérêt national, l'intérêt humanitaire. » On ne peut mieux exprimer la nécessité d'organiser l'Assistance maternelle ni mieux indiquer la connexité de la protection de la mère avec la protection de l'enfant (1).

Le législateur français ne peut tarder davantage à entrer dans cette voie. Dans des pays que n'in-

---

(I) Le docteur Sicard de Plauzoles (La maternité et la défense nationale contre la dépopulation. Paris, Giard et Brière, 1909) trouve lui aussi un remède contre la dépopulation dans une protection efficace de la maternité organisée en service national, assurant à la femme les soins nécessaires à sa vie et à celle de l'enfant, et dans une intervention de la loi pour que l'enfant ne soit plus séparé de sa mère et que l'allaitement maternel soit obligatoire.

Dans ce but, toute mère recevrait un salaire de maternité, proportionnel au nombre de ses enfants ; on créerait ainsi un budget de la maternité.

quiète pas la dépopulation, il existe déjà des lois protectrices de la femme enceinte. Les lois suisses du 23 mars 1878 et du 5 octobre 1899 édictent un repos obligatoire de 2 semaines avant et 6 semaines après l'accouchement : il en est de même en Hollande ; en Danemark, le repos obligatoire existe aussi, mais dans des limites un peu réduites. En Norvège, le roi peut interdire, par voie de règlement, l'emploi des femmes enceintes aux travaux dangereux, insalubres ou trop fatigants.

Nous n'avons pas l'illusion d'attendre une organisation complète immédiate de l'Assistance maternelle. Mais nous espérons que l'Etat s'attachera à réaliser ces réformes qui constituent une partie intégrante et essentielle de la protection de l'enfance.

Certes ce serait une utopie de croire à la suppression totale des misères infantiles. « Rien n'est fini en la matière, a dit Thiers, et aucun siècle ne pourra revendiquer l'honneur d'avoir parachevé l'œuvre. » Mais le nouvel effort financier et administratif que nous réclamons, aura atteint son but, s'il parvient à rendre ces misères moins pressantes.

BIBLIOGRAPHIE

Barthélemy (J.). — Cours de doctorat : L'Assistance publique.

— L'effort charitable de la 3e République (Revue du droit public et de la science politique, avril-mai-juin 1910).

Berthélemy. — Cours de droit administratif.

Bloch. — Assistance et Etat.

Charmont (J.). — La loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés et son application (Paris, Pichon).

Derouin, Gory et Worms. — Traité théorique et pratique d'assistance publique.

Dreyfus (F.). — Un philanthrope du XVIIIe siècle : La Rochefoucauld-Liancourt.

— L'Assistance sous l'Assemblée législative.

Gerando (de). — Traité de la bienfaisance publique.

Lallemand, — Histoire des Enfants abandonnés.

— La Révolution et les pauvres.

— Les Enfants abandonnés au XIXe siècle,

Monod. — Les Enfants assistés de France (Revue philanthropique, 1898-99).

Ripert. — La réforme du service des Enfants assistés (Revue du droit public et de la science politique, 1904, 3, t. XXI).

Strauss. — L'Enfance malheureuse.

— Rapport sur le projet de loi.

Thèses

Dereix de Laplane. — Education et tutelle des enfants abandonnés (Paris, 1907).

Lavondès. — Etude sur les diverses catégories d'enfants assistés (Montpellier, 1904).

Lenoir. — Du régime actuel des enfants assistés en France (Paris, 1907).

Revues

Revue du droit public et de la science politique, *passim*.

Revue philanthropique.

Réforme sociale, *passim*.

Statistique annuelle des institutions d'assistance (*Statistique générale de la France ; publication du ministère du Travail*).

Journal Officiel : Travaux préparatoires de la loi.

Circulaires du ministère de l'Intérieur.

Vu : Le Président de la thèse :
Montpellier, le 11 Février 1911.
MOYE.

Vu : le Doyen :
Montpellier, le 11 Février 1911.
VIGIÉ.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 13 Février 1911.
Le Recteur,
Ant. BENOIST.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 9

Droit à l'assistance et assistance obligatoire. Légitimité de l'assistance aux enfants 9

SECTION I

CHAPITRE I. — Histoire des enfants abandonnés 23

L'antiquité. — Le christianisme. — Le monde féodal jusqu'au XVI^e siècle. — Du XVI^e siècle à la Révolution. — La période révolutionnaire 23

CHAPITRE II. — Genèse et caractères généraux de la loi de 1904 38

Nécessité d'une codification. — La loi est faite dans l'intérêt de l'enfant. — Caractère départemental du service. — Assistance obligatoire 38

CHAPITRE III. — L'administration du service 50

Le service n'est pas un établissement public. — L'inspection départementale de l'A. P. — Contrôle 50

SECTION II

Les Catégories d'enfants assistés

Pages

CHAPITRE I. — Notions générales..... 61

CHAPITRE II. — Les Enfants protégés..... 66

§ 1. — Enfants secourus..... 68
§ 2. — Enfants en dépôt..... 92
§ 3. — Enfants en garde..... 98
§ 4. — La protection de l'Assistance publique. 104

CHAPITRE III. — Les pupilles de l'Assistance..... 107

§ 1. — Enfants trouvés..... 110
§ 2. — Enfants abandonnés..... 112
§ 3. — Orphelins pauvres..... 115
§ 4. — Moralement abandonnés..... 117

SECTION III

L'Admission dans le service

CHAPITRE I. — Considérations générales..... 125

CHAPITRE II. — Des divers modes d'admission..... 131

Question des tours. — Admission réglementée. — Admision à bureau ouvert..... 131

CHAPITRE III. — L'admission à bureau ouvert d'après la loi du 27 juin 1904..... 139

SECTION IV

Tutelle des enfants assistés

CHAPITRE I. — Organisation de la tutelle 149

Le préfet, l'inspecteur, le conseil de famille, le trésorier-payeur général..... 149

Pages

des placements. — Surveillance des pupilles. — Mise en apprentissage. — Visites à domicile 156
Chapitre III. — Droit de correction 195
Loi du 28 juin 1904. Pupilles difficiles et pupilles vicieux : écoles professionnelles et envoi en correction 195
Chapitre IV. — Gestion des biens 206
Administration des biens. — Manutention des deniers. — Recouvrements des salaires. — Jouissance légale 206
Chapitre V. — Cessation de la tutelle 211
Causes d'extinction. — Remise de l'enfant à sa famille. — Tutelle officieuse 211

SECTION V

Régime financière

Chapitre I. — Dépenses et recettes du service 217
Chapitre II. — Le domicile de secours 231
Conclusion 253
Bibliographie 255

MONTPELLIER, IMP. COOP. OUVRIÈRE, 14, AV. DE TOULOUSE